

**Giuseppe Casuscelli**

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

*“La pluralità delle credenze e delle opinioni, sia religiose sia politiche, in pacifica concorrenza tra loro, è una condizione essenziale per la sopravvivenza e il regolare sviluppo di una società democratica”.*

**N. BOBBIO**, *Laicità. Domande e risposte in 38 interviste (1988 - 2003)*, a cura del Comitato torinese per la laicità della scuola, Torino, 2003, p. 54.

**Le laicità e le democrazie: la laicità della “Repubblica democratica”  
secondo la Costituzione italiana \***

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Laicità e democrazia nell'Unione europea (nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo) - 3. La laicità della Repubblica italiana e le sue specificità (nella giurisprudenza della Corte costituzionale) - 4. Gli interventi per la promozione della libertà religiosa - 5. La distinzione degli ordini - 6. La laicità nella Costituzione tra “bilancio” e “progetto” - 7. Tra passato e presente: *ratione peccati ...* - 8. Il “pieno rispetto” dell'indipendenza di Stato e Chiesa, ciascuno nel proprio ordine - 9. La “reciproca collaborazione” - 10. Il divieto di ingerenza e lo Stato - 11. Il divieto di ingerenza e la Chiesa cattolica.- 12. L'esecuzione dell'Accordo del 1984 - 13. L'Unione Europea ed il timore di ingerenze - 14. La tutela della coscienza ed il “relativismo etico” - 15. Conclusioni.

**1 – Premessa**

La tendenza alla trasformazione della laicità dello stato contemporaneo “da fattore di conflitto - storicamente aspro e violento - a prospettiva sia di convergenza ideologica, sia di unificazione civile e politica”<sup>1</sup> sembra attraversare in Italia una fase di assestamento. Una fase, e non soltanto una pausa o uno scarto, in quel lungo processo che ha trovato i suoi snodi

---

\* Testo, ampliato e corredato delle note, del contributo alle Giornate Italo-Spagnole di studi “Costituzionalismo e democrazia” (Milano, 22-23 giugno 2006), per la Tavola rotonda su “Laicità e democrazia” tenutasi in occasione del conferimento della laurea *ad honorem* al Prof. Elías Díaz, destinato alla pubblicazione negli Atti.

<sup>1</sup> Così scriveva **L. GUERZONI**, *Stato laico e Stato liberale. Un'ipotesi interpretativa*, in *Dir. eccl.*, 1977, I, p. 511.

emblematici nella precisazione di doversi considerare “non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato”<sup>2</sup>, e nell’affermazione ad opera della Corte costituzionale della laicità quale “principio supremo” che costituisce “uno dei profili della forma di stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica”<sup>3</sup>.

La tendenza, invece, sembra trovare conferma nel più ampio “spazio” dell’Unione Europea, che rifiuta “ogni progetto di confessionalizzazione delle politiche e del diritto”<sup>4</sup>.

Lo scarto di prospettiva appare considerevole, e le rette della laicità dell’Italia e dell’Unione, al momento, non procedono parallele; anche se l’allargamento dall’Europa dei quindici a quella dei venticinque lascia intravedere complessità connesse al processo di democratizzazione di alcuni paesi ed al ruolo delle chiese al loro interno<sup>5</sup>.

## 2 - Laicità e democrazia nell’Unione europea (nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell’Uomo)

È noto che l’Unione europea “rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri”, e “rispetta ugualmente lo status delle organizzazioni filosofiche e non confessionali”<sup>6</sup>.

La “diversità confessionale” e la “forte presenza di una cultura della non credenza” negli Stati membri costituiscono il fondamento del suo atteggiarsi<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. il punto 1 del Protocollo addizionale all’Accordo, 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 (nel prosieguo indicato come l’Accordo, o il nuovo Accordo).

<sup>3</sup> Cfr. sentenza n. 203 del 1989. Avvalorando un’interpretazione prospettata in dottrina la Corte ha ritenuto che il principio di laicità dello Stato sia strutturato dal concorso dei valori espressi dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost..

<sup>4</sup> La circostanza assume rilievo anche “interno” se è vero, in tutto o in parte, che “l’influenza delle dinamiche europee sul diritto ecclesiastico può dirsi acquisita”: così **M. VENTURA**, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, nell’opera collettanea a cura di **G.B. VARNIER**, *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Soveria Mannelli, 2004, p. 191 e p. 207.

<sup>5</sup> Si veda **G. BARBERINI**, *La libertà di religione nel processo di democratizzazione degli stati dell’Europa centrale ed orientale*, nell’opera collettanea a cura di **S. FERRARI**, **W. COLE DURHAM JR.**, **E.A. SEWELL**, *Diritto e religione nell’Europa post-comunista*, Bologna, 2004, p. 9 ss.

<sup>6</sup> Così dispone la “Dichiarazione sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali” allegata all’Atto finale del Trattato di Amsterdam, il cui testo, pubblicato nella G.U.C.E, non ha fatto parte dei documenti convenzionali sottoposti all’autorizzazione alla ratifica e ad esecuzione (legge n. 209 del 1998).

<sup>7</sup> Le espressioni sono di **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Introduzione all’opera collettanea Europa laica e puzzle religioso*, Venezia, 2005, p. 15, il quale ricorda come si sia “voluto focalizzare l’attenzione sullo status delle religioni e sulle relazioni tra Chiese, confessioni, associazioni e comunità religiose con gli Stati membri e con l’Unione europea” (anziché sulla “tutela internazionale della libertà di religione individuale e collettiva”), anche al fine di

Essa, dunque, non ha competenza nella specifica materia della loro qualificazione (confessionista, laico, giurisdizionalista, ecc.)<sup>8</sup> e dei differenti modelli di rapporto con le chiese.

Di conseguenza, sebbene le confessioni rappresentino una delle forme concrete del pluralismo, fondamento della democrazia, non può dirsi che in tema di rapporti con le confessioni vi sia un indirizzo politico o un orientamento comune agli Stati membri. In questo ambito la legislazione nazionale è destinata a prevalere<sup>9</sup>, con il solo limite pur sempre del rispetto dei diritti fondamentali della persona garantiti nell'Unione, della garanzia del pluralismo in materia di credenze di fede e di convinzioni<sup>10</sup>, della conformazione al criterio di ragionevolezza e di proporzionalità delle misure adottate<sup>11</sup>.

Ciò malgrado, un indirizzo giurisprudenziale consolidato della Corte europea dei Diritti dell'Uomo afferma la necessità che gli Stati membri assicurino un effettivo pluralismo religioso, che inerisce alla nozione di società democratica<sup>12</sup>, e che la libertà di coscienza e di religione è un bene prezioso non solo per i credenti, ma anche per gli atei, gli agnostici, gli scettici e gli indifferenti, secondo una visione pluralista, conquistata a caro prezzo nel corso dei secoli (sono sempre parole della Corte) che non può essere dissociata dalla società democratica<sup>13</sup>. Le pronunce della Corte individuano "un'intima ed inscindibile relazione tra principio di laicità dello Stato, tutela delle libertà fondamentali e metodo democratico-pluralista nella regolazione del conflitto politico"<sup>14</sup>.

---

"salvaguardare ad ogni costo (ricorrendo anche all'inserimento delle radici cristiane nel Preambolo) le posizioni acquisite negli ordinamenti interni e di immaginare un sistema di accordi tra Chiese e Unione europea modellato sui sistemi pattizi in essere in alcuni Stati membri" (p. 36).

<sup>8</sup> Si veda **S. FERRARI**, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, nell'opera collettanea *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione Europea*, Milano, 2002, p. 38.

<sup>9</sup> Si veda **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2005, il quale afferma (p. 127): "Principio generale è che le relazioni tra Stato e Chiesa, e con esse la concreta disciplina delle materie ecclesiastiche, sono di esclusiva competenza dei singoli Stati membri, senza che l'Unione possa intervenire sulle rispettive legislazioni nazionali". Si deve considerare, tuttavia, che le differenze più radicali sono andate progressivamente attenuandosi, per l'abbandono dei contrapposti modelli di laicità ostile e di confessionismo integralista (proprio degli ordinamenti con chiese nazionali).

<sup>10</sup> Cfr. **C. CARDIA**, *Principi*, cit., specie p. 129 s..

<sup>11</sup> Rinvio a **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercati, religione*, Torino, 2001, specie p. 70 ss..

<sup>12</sup> *Kokkinakis c. Grecia*, 25 maggio 1993, § 31, e da ultimo *Vergos c. Grecia* 24 giugno 2004, § 35.

<sup>13</sup> *Leyla Şahin c. Turchia*, 10 novembre 2005, § 104.

<sup>14</sup> Così **G. FONTANA**, *La tutela costituzionale della società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali (La Corte Europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del Refah partisi)*, in *Giur. cost.*, 2002, I, p. 386 s..

La Corte ha spesso messo l'accento sul ruolo neutro ed imparziale dello Stato, o meglio sul dovere di neutralità ed imparzialità dello Stato di fronte alle diverse religioni, culti e credenze, che contribuisce ad assicurare la pace religiosa e la tolleranza in una società democratica. Lo Stato democratico, dunque, si propone l'obiettivo di assicurare la reciproca tolleranza, e non quello di sopprimere le possibili cause di tensione eliminando il pluralismo<sup>15</sup>.

In sintesi, per la Corte e con le parole della Corte, «pluralismo, tolleranza e spirito di apertura caratterizzano una "società democratica"», e la democrazia non porta alla supremazia costante dell'opinione di una maggioranza ma esige un equilibrio che assicuri agli individui che appartengano ad una minoranza un trattamento giusto, evitando ogni abuso di posizione dominante. Il pluralismo e la democrazia si fondono in ugual modo sul dialogo e su uno spirito di compromesso, ed implicano necessariamente da parte degli individui diverse concessioni che si giustificano in rapporto al fine della salvaguardia e della promozione degli ideali e dei valori di una società democratica. Se i "diritti e le libertà degli altri" figurano anch'essi tra quelli garantiti dalla CEDU e dai suoi protocolli, ne discende che è la «costante ricerca di un equilibrio tra i diritti fondamentali che costituisce il fondamento di una "società democratica"»<sup>16</sup>.

La Corte ha ritenuto rispettosa dei valori soggiacenti alla CEDU la concezione della laicità fatta propria dalla Corte costituzionale della Turchia, secondo la quale "la laicità, che costituisce la garanzia dei valori democratici, si situa alla confluenza della libertà e dell'uguaglianza degli individui e delle formazioni sociali. Questo principio vieta allo Stato di manifestare una preferenza per una precisa religione o credenza, lo guida nel suo ruolo di arbitro imparziale, implica necessariamente la libertà di religione e di coscienza<sup>17</sup>.

Una prima considerazione è, dunque, possibile: se è vero che "il concetto stesso di democrazia è inscindibile da quello dei diritti dell'uomo"<sup>18</sup>, e dunque - alla luce del principio di indivisibilità delle libertà<sup>19</sup> - dal diritto

---

<sup>15</sup> La Corte ha ritenuto che il dovere di neutralità ed imparzialità dello Stato è incompatibile con qualunque potere di apprezzamento sulla legittimità delle credenze o sulle modalità con cui sono espresse (Leyla Şahin c. Turchia, 10 novembre 2005, § 107).

<sup>16</sup> Leyla Şahin c. Turchia, 10 novembre 2005, § 108.

<sup>17</sup> Leyla Şahin c. Turchia, 10 novembre 2005, §§ 113 e 114.

<sup>18</sup> Cfr. **S. RODOTÀ**, *L'età dei diritti. Le nuove sfide*, nell'opera collettanea *Lezioni Bobbio. Sette interventi su etica e politica*, Torino, 2006, p. 58, che richiama il pensiero di Norberto Bobbio.

<sup>19</sup> Il principio di indivisibilità delle libertà "derivante dal fatto che queste sono nel loro complesso manifestazioni giuridiche o valori costituzionali espressivi) dell'unitario concetto normativo di persona umana, impedisce di attribuire un maggior pregio a determinate libertà anziché ad altre", di modo che «non si può non pensare che esse, in questa loro connessione, diano vita d un sistema, appunto il "sistema delle libertà", nel cui ordine strutturale si riflette quel centro unitario di imputazione e di responsabilità che sta dietro alla

inviolabile (individuale e collettivo) ad un'uguale libertà religiosa<sup>20</sup>, è altrettanto vero che non può essere separato neanche dalla laicità dello stato, che di quei diritti è condizione e strumento essenziale. In altre parole, "il principio del laicismo non è che il principio della democrazia"<sup>21</sup>.

### 3 - La laicità della Repubblica e le sue specificità (nella giurisprudenza della Corte costituzionale)

Pochi termini di uso comune appaiono così incerti come quello di laicità<sup>22</sup>. Il richiamo all'ordinamento dell'Unione Europea - nel quale il principio inespresso di laicità ha trovato, come in Italia, una formulazione giurisprudenziale - non può fare velo all'agevole e diffusa constatazione dell'ampiezza del "panorama delle laicità"<sup>23</sup>, delle profonde differenze che i diversi ordinamenti nazionali presentano allorché si tratta di definire quel principio e di indicarne i contenuti, il suo differente atteggiarsi nei diversi settori di uno stesso ordinamento, l'evoluzione se non la metamorfosi che ha subito nel tempo<sup>24</sup>.

---

molteplice varietà delle libertà»: così **A. BALDASSARRE**, voce *Libertà*, 1) *Problemi generali*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XIX, Roma, 1990, p. 18.

<sup>20</sup> Infatti, "il tema della libertà religiosa è da sempre strettamente solidale con quello di tutte le altre libertà": cfr. **S. BERLINGÒ**, *Il dibattito per una nuova politica del diritto in materia ecclesiastica*, nell'opera collettanea a cura di **S. BERLINGÒ** e **G. CASUSCELLI**, *Stato democratico e regime pattizio*, Milano, 1977, p. 4.

Puntualmente, dall'esame di una sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (Chiesa metropolitana di Bessarabia e altri c. Repubblica Moldava, 13 dicembre 2001), **C. MIRABELLI**, *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, nel volume collettaneo a cura di **G. LEZIROLI**, *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002)*, Atti del Convegno di Ferrara del 25 - 26 ottobre 2002, Napoli, 2004, p. 134, coglie l'intreccio tra statuto delle confessioni e garanzie della libertà religiosa individuale assicurate dalla Convenzione europea, evidenziando dalla parte motiva "l'affermazione a tutto tondo che l'autonomia delle comunità religiose è indispensabile al pluralismo in una società democratica e trova protezione nello stesso art. 9 della Convenzione, cioè nella norma che riguarda la libertà religiosa e che apparirebbe enunciare questa libertà dal punto di vista dell'individuo".

<sup>21</sup> L'affermazione è di **G. CALOGERO**, *Il principio del laicismo*, nell'opera collettanea *A trent'anni dal Concordato*, Firenze, 1959, p. 72.

<sup>22</sup> È agevole riconoscere la parafrasi di quanto scriveva, a proposito della democrazia, **H. KELSEN**, *Essenza e valore della democrazia*, in *Democrazia e cultura*, Bologna, 1955, p. 105 ss..

<sup>23</sup> Rinvio a **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, 1999, p. 98 ss.; da ultimo **P. CAVANA**, *Modelli di laicità nelle società pluraliste: la questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, nel volume collettaneo a cura di **M. PARISI**, *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, Napoli, 2006, p. 43 ss., al quale si rinvia per l'ulteriore bibliografia.

<sup>24</sup> Chi si occupa oggi della laicità e denuncia la vaghezza del relativo concetto giuridico trascura la circostanza che analoghe incertezze caratterizzano il contrapposto concetto di confessionismo. Ricordava **A.C. JEMOLO**, *Religione dello Stato e confessioni ammesse*, in *Nuovi studi di diritto, economia e politica*, 1930, I, p. 3 dell'estratto: "Il concetto di religione dello Stato non è uno di quei concetti giuridici che attraverso una lunga elaborazione dottrinale hanno acquistato nettezza e precisione di contorni, sicché il termine relativo abbia assunto un significato ed un valore ben sicuri. Al contrario, esso è concetto vago, che assume se non

Metamorfosi che il principio ha registrato negli ultimi anni in particolare, da quando le democrazie europee si sono dovute misurare con le accresciute richieste, talvolta confligenti, delle confessioni di minoranza, e dell'Islām in particolare, e con la domanda diffusa di sicurezza. L'intreccio di paure millenaristiche per civiltà assediate e di miti identitari ha sospinto verso la «rassicurante condivisione neo-comunitaria di "valori" del tutto fittizi" che vorrebbero "fungere da legame sociale sostanzialistica, da nuovo criterio di legittimazione per il potere e di cittadinanza per i singoli»<sup>25</sup>, e verso la considerazione del "cristianesimo come religione civile europea"<sup>26</sup>.

Una forte spinta conservatrice ha delineato, così, a pretesa garanzia dell'identità nazionale e contro le insidie che la minaccerebbero, il disegno di una "religione civile", le cui radici affondino nel cristianesimo o nel cattolicesimo, in grado di presentarsi come religione "pubblica, perché spirito e sentire comune di una società che se ne nutre"<sup>27</sup>, chiamata a garantire, per dirla con Rousseau, quei "sentimenti di sociabilità, senza i quali è impossibile essere buon cittadino o suddito fedele"<sup>28</sup>. Molti, dunque, auspicano il formarsi di una "religione civile" che, sul modello degli Stati Uniti d'America,

---

significati quanto meno contenuti e valori diversi secondo che sia applicato all'uno o all'altro Stato, all'uno o all'altro momento storico".

<sup>25</sup> Cfr. **C. GALLI**, *Libertà e laicità*, nell'opera collettanea a cura di **G. PRETEROSSO**, *Le ragioni dei laici*, Bari, 2005, rispettivamente p. 35 e p. 37.

<sup>26</sup> Si legga **S. FERRARI**, *Laicità asimmetrica. Cristianesimo religione civile in Europa*, estratto da *Il Regno/Attualità*, 15 marzo 2006, p. 2 dell'estratto.

<sup>27</sup> Così **M. PERA**, *Il relativismo, il cristianesimo e l'occidente*, in **J. RATZINGER** e **M. PERA**, *Senza radici*, Milano, 2004, p. 87.

<sup>28</sup> Cfr. **J.J. ROSSEAU**, *Il contratto sociale* (nella trad. it. di J. Bertolazzi, Milano, 2003, libro IV, VIII, *La religione civile*, p. 221 ss.).

Gli epigoni italiani della religione civile hanno trascurato che in altri contesti socio-politici la religione civile, non confessionale, è (stata) la formula sintetica con cui si è rappresentata una società divenuta omogenea nel tempo, che si è rinsaldata nella riverenza (collettiva ed anche rituale) verso l'unità nazionale e pochi altri valori essenziali condivisi che ne erano a fondamento, non la formula ispiratrice di un nuovo progetto di società; ed hanno ancora trascurato che nella storia patria proprio la Chiesa cattolica ha rappresentato il principale ostacolo all'unità d'Italia, ha proibito in via autoritativa la partecipazione dei suoi fedeli alla vita politica per lungo tempo, ha spesso alimentato con il suo magistero la divisione tra forze conservatrici e forze progressiste nella conquista e custodia delle libertà civili. Pio IX il 10 settembre 1874 prescrisse ai cattolici italiani di non prendere parte alle elezioni politiche e, in generale, alla vita politica (*Non expedit*). Il divieto fu attenuato da Pio X con l'enciclica *Il fermo proposito* (11 giugno 1905) - che confermò da un lato "quella norma già decretata dal Nostro Antecessore di s.m. Pio IX e seguita poi dall'altro Nostro Antecessore di s.m. Leone XIII durante il diuturno suo Pontificato, secondo la quale rimane in genere vietata in Italia la partecipazione dei cattolici al potere legislativo", ma dall'altra ritenne che "ragioni parimenti gravissime ... possono richiedere che nei casi particolari si dispensi dalla legge ..." da parte dei vescovi - e fu poi abolito nel 1919.

Nel 1864 Pio IX aveva emanato l'Enciclica "*Quanta cura*", corredata da una lista di ottanta proposizioni condannate, il *Syllabus*, che sono il puntuale elenco delle idee progressiste da respingersi (lo statalismo, il socialismo, il naturalismo, la massoneria, la laicizzazione delle istituzioni, la separazione fra Stato e Chiesa, la libertà di stampa e l'uguaglianza di tutte le religioni di fronte alla legge, ecc.).

dia sostanza e colore all'identità di una nazione e ricostruisca un sistema di valori fondativi condivisi, sebbene l'unità nazionale e la storia del nostro paese, dal risorgimento in avanti, siano segnate da forti contrapposizioni tra religione e politica, cattolicesimo e liberalismo, sentire religioso e sentire civile.

Molti, però, temono che sotto le vesti della religione civile si nasconda il desiderio di una nuova forma di confessionismo, di una "religione di stato" apparentemente compatibile con un sistema democratico perché fondata (non più sull'imposizione del principe o sull'accordo con regimi dittatoriali, ma) sul principio dell'appartenenza ad una chiesa (o a più chiese, secondo le tradizioni nazionali) della maggioranza dei cittadini.

Un'idea della complessità dei problemi sollevati dalla definizione di laicità è offerta dalla lettura del rapporto al Presidente della Repubblica francese dell'11 dicembre 2003 della Commissione di riflessione sull'applicazione del principio. Con riferimento ad una repubblica che "si è costruita attorno alla laicità" la Commissione premette come "dietro la stessa parola, esistano tuttavia differenze d'approccio che ne velano il significato e la portata" e come ancora "dopo un secolo di pratica e di trasformazioni della società, il principio di laicità è lungi dall'essere obsoleto ma ha bisogno d'essere chiarito e vivificato in un contesto radicalmente diverso" da quello in cui si era affermato<sup>29</sup>.

Questa presa d'atto rende manifesta la necessità di abbandonare il piano delle astratte concezioni filosofiche<sup>30</sup> o teologiche, per addentrarsi in quello a noi più proprio del diritto nel nostro ordinamento "*hic et nunc*"<sup>31</sup>. Solo così, prestando attenzione al "dato della specificità storica e istituzionale della figura dello stato laico"<sup>32</sup>, ossia a quel «tipo assolutamente unico ed

---

<sup>29</sup> Si legge nel *Rapport au Président de la République* della "Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République" dell'11 dicembre 2003 (c.d. rapporto Stasi, ove è del tutto negletta la laicità "italiana"), come anche con riferimento ad una repubblica che "s'est construite autour de la laïcité ... derrière le même mot, existent pourtant des différences d'approche qui en voilent la signification et la portée" e come ancora "après d'un siècle de pratiques et de transformations de la société, le principe laïque est loin d'être obsolète mais il a besoin d'être éclairé et vivifié dans un contexte radicalement différent".

<sup>30</sup> Situazione non nuova se (come ricorda **S. CASSESE**, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, 1998, p. 55 s.) già **A. DE VITI DE MARCO**, *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)*, Roma, s.d. [ma 1930], p. 299 nota 1, dava lo sprezzante giudizio che "i nostri costituzionalisti, invece di studiare la storia del paese in cui il popolo ha sostenuto lotte secolari per conquistarsi [le] libertà, hanno preferito dedurle dalle elencazioni filosofiche dei professori tedeschi di diritto pubblico, che erano pagati per legittimare sotto formule liberali il regime assolutistico".

<sup>31</sup> La necessità era stata segnalata da **L. GUERZONI**, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Arch. giurid.*, 1967, p. 61 ss.; in senso analogo **M. TEDESCHI**, *Quale laicità?*, in *Scritti di diritto ecclesiastico*, Napoli, 1994, p. 62; **C. CARDIA**, voce *Stato laico*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 888.

Per la giurisprudenza si veda la sentenza n. 556 del 2006 del Consiglio di Stato.

<sup>32</sup> Dato "centrale che non risulta sufficientemente colto e precisato dalla ricerca giuridica", come già segnalava **L. GUERZONI**, *Stato laico*, cit., p. 519, il quale ricorda come la tesi della

alternativo di laicità dello stato ... "all'italiana"»<sup>33</sup> - la cui nuova trama "è, insieme, democrazia solidale e pluralismo"<sup>34</sup> - sarà possibile elaborarne il concetto, individuarne i contenuti, verificarne l'applicazione da parte dei poteri pubblici, nel concreto contesto storico ed istituzionale in cui il principio è stato affermato e deve essere applicato<sup>35</sup>.

È dunque indispensabile prendere le mosse dal dato di fatto che un indirizzo consolidato ed indiscusso del giudice delle leggi ha riconosciuto al principio di laicità (specificandone, negli sviluppi e negli approfondimenti di una giurisprudenza quasi ventennale, i molti riflessi) il rango di principio supremo del nostro ordinamento costituzionale. La laicità, per la Corte, individua "uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica"<sup>36</sup>, e costituisce pertanto un principio che, al pari di quello democratico e congiuntamente ad esso, è "coesistente alla forma repubblicana", indissociabile da questa, ed intangibile<sup>37</sup>, ponendosi entrambi come limiti assoluti alla revisione costituzionale. L'art. 1 Cost., dunque, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, dovrebbe essere così letto: "L'Italia è una Repubblica democratica e laica, fondata sul lavoro".

Possiamo assumere come postulato l'affermazione che il nostro sistema democratico (e pluralistico) è necessariamente laico<sup>38</sup>, ed elencare le

---

relatività e storicità della figura dello stato laico fosse già presente nel pensiero di A.C. JEMOLO, *Le problème de la laïcité en Italie*, nel volume collettaneo *La laïcité*, Paris, 1960, per il quale (p. 477) "la théorie de l'Etat laïque est une construction, et non la révélation d'une vérité naturelle".

<sup>33</sup> L'espressione è di S. DOMIANELLO, *Sulla laicità*, cit., p. 98 s.

<sup>34</sup> Come si legge nel retro di copertina di S. BERLINGÒ, *L'ultimo diritto. Tensioni escatologiche nell'ordine dei sistemi*, Torino, 1998.

<sup>35</sup> È indubitabile, infatti, che esso "non corrisponde certo alla visione dello Stato laico della tradizione liberale ottocentesca indifferente ed agnostico in materia religiosa quando non addirittura anticlericale e neogiurisdizionalista": così L. MUSSELLI, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 909; C. CARDIA, *Principi*, cit. p. 115 ss., ha individuato "tre direttrici fondamentali, e gerarchicamente ordinate, che caratterizzano la laicità nel nostro ordinamento".

<sup>36</sup> Cfr. Corte cost. sentenza n. 203 del 1989.

<sup>37</sup> «Coesistente invece alla forma repubblicana, perché si richiama ad un carattere da essa indissociabile e che ... partecipa della stessa garanzia di intangibilità, è il contrassegno di "democratica" ad essa [alla Repubblica] apposta»: così C. MORTATI, sub *Art. 1*, nel *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Art. 1 - 12, Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 5. La laicità e la democrazia, così, entrano "come elemento costitutivo della forma dello Stato, inteso quale ordine complessivo di vita associata, in quanto compendia in sé i presupposti e le condizioni, cioè l'insieme dei fattori spirituali, economici, sociali, le convinzioni, le strutture, i fini che informano di sé l'ordinamento" e rendono possibile ed efficiente la "partecipazione dei cittadini nella gestione del potere autoritario" (*ibidem*, p. 6 s.).

<sup>38</sup> Come ricorda G. DALLA TORRE, *Laicità: un concetto giuridicamente inutile*, in *Persona y Derecho*, 2005, p. 141 s., «la dottrina giuspubblicistica afferma che il moderno Stato di democrazia pluralista non può essere che laico, nel senso che la laicità costituirebbe uno degli



principali delle molteplici correlazioni tra il principio di laicità ed i principi posti a base della struttura democratica del nostro ordinamento, che richiamano le linee guida delle pronunce della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e percorrono il consolidato indirizzo della nostra giurisprudenza costituzionale, vale a dire il connotare in senso pluralistico ed ugualitario la forma del nostro Stato, il rendere irrilevante giuridicamente sia il dato numerico degli appartenenti ad una confessione sia quello sociologico dell'appartenenza alla tradizione storica e culturale della nazione, il rafforzare il dovere dei pubblici poteri di essere equidistanti ed imparziali, il concorrere alla tutela delle minoranze, il promuovere le libertà di religione nel quadro della indivisibilità delle libertà civili.

#### 4 - Gli interventi per la promozione della libertà religiosa

La prima delle due più rilevanti specificità che in particolare connotano la laicità italiana è quella che ha fatto qualificarla, non senza profili di ambiguità, come "positiva". In coerenza con il carattere interventista della Repubblica essa non implica "indifferenza e astensione dello Stato dinanzi alle religioni" (sentenza n. 203 del 1989), ma legittima "interventi legislativi a protezione della libertà di religione" poiché allo Stato "spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscono l'espansione delle libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione" (sentenza n. 508 del 2000).

In virtù di questo "progetto democratico ... ambiziosissimo"<sup>39</sup>, che coniuga la libertà religiosa con le libertà di tutti, e dunque con l'uguaglianza,

---

elementi che entrano a qualificare - identificandola - tale forma di Stato, caratterizzante le società occidentali e considerata al presente come modello avanzato e "progressivo"».

La laicità di una democrazia pluralista potrebbe dunque costituire un assioma, un principio evidente di per sé, ma in senso contrario si è ritenuto (F. ONIDA, *Il problema dei valori nello Stato laico*, nell'opera collettanea, a cura di M. TEDESCHI, *Il principio di laicità nello stato democratico*, Soveria Mannelli, 1996, p. 90) che "se la laicità richiede la democrazia, non è però vero la reciproca". La tesi sembra contraddetta sul piano storico dall'esistenza, nel passato e nel presente, di regimi laici che non possono essere definiti democratici. Come ricorda F. MANTOVANI, *Problemi della laicità nell'esperienza giuridico-penale*, nell'opera collettanea, a cura di G. DALLA TORRE, *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Torino, 1993, p. 83, la laicità «ha generato la "democrazia" e il "totalitarismo", connotazioni nobili e tragiche del nostro secolo, e, sul piano penalistico, il "diritto penale della libertà", il "diritto penale del privilegio", il "diritto penale dell'oppressione"». Viceversa, se si assume l'uguaglianza e la pari dignità degli individui come valore fondante della democrazia, sembra potersi affermare che questa non può che essere laica. Vero è che la distanza tra le due asserzioni si riduce leggendo le conclusioni di F. Onida, secondo il quale "da un punto di vista positivo il principio costituzionale di laicità presuppone l'uguaglianza e si coniuga strettamente con il pluralismo e la democrazia" (p. 98); sul punto si veda anche S. LARICCIA, *Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia*, in *Dir. eccl.*, 1995, I, p. 383 ss..

<sup>39</sup> Così definisce S. DOMIANELLO, *Sulla laicità*, cit., p. 100 ss. il combinarsi della spinta a "mantenersi liberamente laico nel proprio ordine" ed a "riuscire a soddisfare e promuovere, oltre all'uguaglianza degli individui senza distinzioni ... di religione, anche l'uguale libertà del religioso collettivo (indistinto) e delle singole (diversamente uguali) religioni ...".

non possono dunque ritenersi legittimi interventi promozionali speciali a sostegno sia dei profili organizzativi sia della libertà religiosa dei credenti di una determinata confessione, quale che essa sia, ma solo interventi direttamente mirati a promuovere (non a favorire) la libertà religiosa (di credenti e non credenti) nell'ambito di un impegno che rispetti e attui il "regime di pluralismo confessionale e culturale".

Le declinazioni della laicità italiana, dunque, ne rifiutano un'idea "neutralizzante" che, disconoscendo le peculiarità e l'identità di ogni credo, persegua invece un obiettivo di tendenziale e progressiva irrilevanza del sentire religioso, destinato a rimanere nell'intimità della coscienza; e respinge, ancora, un modello di laicità "solo formale e proceduralista"<sup>40</sup> attenta unicamente a dettare le regole del gioco del confronto dei pubblici poteri con le rappresentanze delle confessioni, che di per sé legittimi ogni disciplina, pattizia o unilaterale, degli interessi religiosi rilevanti nella sfera civile a prescindere dai fini-valori perseguiti.

Al contrario, richiedono un assetto istituzionale che lasci "aperta, per tutti, la rischiosa e conflittuale libertà moderna"<sup>41</sup>. Il pluralismo confessionale "aperto" si alimenta della convivenza e del confronto tra diverse concezioni religiose ed alimenta a sua volta il carattere democratico dello Stato repubblicano, che rifiuta una laicità improntata al sistematico ricorso allo strumento giuridico del divieto (quella che in Francia è chiamata "laïcité de combat") e ne favorisce una concezione che promuove l'esercizio delle libertà e dei diritti umani in condizioni di uguaglianza. A questo fine, sempre più "bisogna avere il coraggio dei nuovi diritti"<sup>42</sup>, anziché trincerarsi nella stantia riproposizione di istituti e regole che hanno fatto il loro tempo e non rispondono né agli interessi attuali delle formazioni consolidate né ai bisogni emergenti. La sempre attesa ed incompiuta riforma della legislazione unilaterale in materia di libertà religiosa, che ripropone disegni e progetti che ben si guardano dall'esplicitare direttrici, contenuti e modelli normativi della laicità repubblicana, sembra invece avere stabilizzato il "paradosso della riforma dovuta e temuta"<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. **G.E. RUSCONI** *Ridefinire la laicità della democrazia* (relazione al Convegno di Camaldoli, che può leggersi in *www.dehoniane.it*), p. 12/18.

<sup>41</sup> Cfr. **C. GALLI**, *Libertà*, cit., p. 41.

<sup>42</sup> Così **S. RODOTÀ**, *L'età dei diritti*, cit., p. 60.

<sup>43</sup> Rinvio al mio *Libertà religiosa e confessioni di minoranza (tre indicazioni operative)*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, Soveria Mannelli, vol. I, 1998, specie p. 407 ss., nel quale riprendevo la formulazione del "paradosso della riforma voluta e temuta" di **G. ZAGREBELSKY**, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Il futuro della costituzione* (a cura di **G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARI, J. LUTHER**), Torino, 1996, p. 308.

Mi riferisco, nel testo, alle proposte di legge n. 134 (d'iniziativa dei deputati Spini e altri) e n. 36 (d'iniziativa del deputato Boato), ambedue con la rubrica "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi", presentate alla Camera dei deputati il 28 aprile 2006. Le proposte riproducono il disegno di legge n. 2531 presentato con la medesima rubrica dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con vari ministri, alla Camera dei deputati il 18 marzo 2002, nel testo successivamente modificato ed approvato il 13 aprile 2005

## 5 - La distinzione degli ordini

Un'altra specificità della laicità italiana è rappresentata dalla regola della distinzione dell'ordine proprio dello Stato dall'ordine proprio della Chiesa cattolica, affermata dal primo comma dell'art. 7, ma riferibile a tutte le confessioni religiose<sup>44</sup>. Su questa distinzione è necessario soffermarsi perché (inutile negarlo) è sulle problematiche che ne discendono che oggi si misurano le istituzioni, le forze politiche, le autorità ecclesiastiche.

Tema controverso, che presenta aspetti peculiari in un ordinamento come il nostro nel quale, accanto alla regola in questione, operano anche il principio costituzionale della regolamentazione pattizia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni ed il principio (non costituzionale) della loro collaborazione, e nel quale Parlamento e Governo si misurano sempre più di frequente con una presenza sul territorio delle gerarchie e delle istituzioni della Chiesa non comparabile con quella esistente in nessun altro paese di tradizione cattolica.

Il principio della «distinzione dell'ordine delle questioni civili da quello dell'esperienza religiosa», sottovalutato o negletto da buona parte della dottrina, come si diceva, deve essere riferito a tutte le confessioni in quanto che «caratterizza nell'essenziale il fondamentale o "supremo" principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato» (sentenza n. 334 del 1996). Il principio opera in una duplice direzione: quale divieto di reciproche ingerenze negli affari "interni", e quale divieto di commistione anche parziale dei rispettivi apparati di governo (legislativi giurisdizionali e amministrativi).

La «distinzione tra "ordini" distinti» altro non è che un aspetto della distinzione tra diritto e morale, tra politica e religione, tra foro interno e foro esterno che costituiscono aspetti della "eredità della cultura laica moderna"<sup>45</sup>. E tuttavia, il primo comma dell'art. 7 Cost., come si è scritto di recente, non contiene ancora "una fotografia dalla realtà. A dispetto della sua formulazione, è una norma programmatica, un obiettivo che deve essere quotidianamente realizzato"<sup>46</sup>.

## 6 - La laicità nella Costituzione: tra "bilancio" e "progetto"

La vicenda del principio di laicità è emblematica della resistenza delle istituzioni e della dottrina (e in parte anche della società civile) a distaccarsi

---

dalla I Commissione permanente, non portato in aula per contrasti interni alla maggioranza di governo, e decaduto per lo scadere della XIV legislatura.

<sup>44</sup> In argomento rinvio alle considerazioni di J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, 2006.

<sup>45</sup> Cfr. G. PRETEROSSO, *Contro le nuove teologie della politica*, nell'opera collettanea a cura di G. PRETEROSSO, *Le ragioni*, cit. p. 3.

<sup>46</sup> Cfr. G. ZAGREBELKY, *Principi e voti*, Torino, 2005, p. 96.

da una cultura in senso lato confessionista, ad abbandonare il correlato modello privilegiario ed a produrre regole conformi a Costituzione certe e trasparenti. La vicenda è comune ad altri principi della nostra Carta, e suona conferma di quanto sia articolato in un sistema democratico il compito di dare attuazione alla Carta fondamentale *magis ut valeat* affidato com'è, in un circolo ininterrotto, a tutti e tre i poteri dello Stato<sup>47</sup>, alla scienza giuridica ed all'attenzione vigile dei cittadini<sup>48</sup>.

Non si può dimenticare, infatti, che le analisi empiriche evidenziano nel nostro ordinamento il "paradosso della laicità dichiarata e non praticata"<sup>49</sup>. La laicità **affermata** dalla Corte costituzionale, ogni qual volta ne ha avuto l'occasione, e progressivamente sostanziata dalla enunciazione dei suoi possibili corollari<sup>50</sup>, ha infatti integrato il tessuto normativo nel solo modo, episodico perché per così dire "provocato", che ad essa è consentito<sup>51</sup>,

<sup>47</sup> Che gli elementi di carattere storico e sostanziale ricavabili dalla sentenza n. 203 del 1989 non consentano di "descrivere e racchiudere il contenuto della laicità, che rimane in una fluidità di principio" è affermato da **C. MIRABELLI**, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001/2, p. 333. Non sembra del tutto condivisibile la tesi di **N. COLAIANNI**, *Diversità religiose e mutamenti sociali*, nell'opera collettanea a cura di **G.B. VARNIER**, *Il nuovo volto*, cit., p. 159 ss., che il silenzio del legislatore "è importante nel diritto perché consente ai giudici una tutela sempre aggiornata alla luce della Costituzione" non solo perché si accredita il pericolo, da lui stesso avvertito, della "idea di una creazione solo giurisprudenziale dei diritti di libertà, e in particolare, della libertà di coscienza", ma perché avvierebbe ad una rimozione "caso per caso" degli ostacoli sulla via dell'uguaglianza, e quindi non generalizzata e disuguale, in quanto nella pratica rimessa alla effettività della tutela giudiziaria (a scapito dei soggetti più deboli), alla episodicità degli interventi, alla diversa sensibilità dei giudici. La tutela dei diritti sarebbe, dunque, condizionata alla formalizzazione giudiziale dei conflitti e richiederebbe per di più la capacità economica di affrontarne i costi.

<sup>48</sup> Da meditare l'affermazione di **S. CASSESE**, *Lo Stato*, cit., p. 60, secondo cui «libertà e diritti, altrove sorretti da un'opinione pubblica attenta ai valori liberali, in Italia non trovarono sostegno né nel liberalismo, che conobbe un precoce crepuscolo, né nella scienza giuridica, influenzata da quella tedesca, che era "tutta affetta da [una] sorta di ottusità a intendere il proprio ed essenziale del concetto politico di libertà"», che a sua volta cita **S. RODOTÀ**, *Le libertà e i diritti*, nel volume collettaneo a cura di **R. ROMANELLI**, *Storia dello Stato italiano*, Roma, 1995, p. 309.

<sup>49</sup> Rinvio alle considerazioni svolte in *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, p. 13 ss., ed alla puntuale analisi di **P. BELLINI**, *Riflessioni sull'idea di laicità*, nel volume collettaneo *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli, 1991, che già notava come scendendo "a più dimessi livelli operativi" del principio di laicità si facciano "applicazioni talmente edulcorate da svuotarla della sua carica civile e della sua incisività" (p. 38).

<sup>50</sup> Rinvio al mio "L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale" in materia di vilipendio della religione, in *Quaderni della Scuola di specializzazione in Diritto Ecclesiastico e Canonico*, 7, *Studi di Diritto Ecclesiastico e Canonico*, Napoli, 2002, p. 79 ss.; la contraria opinione di **F. RIMOLI**, voce *Laicità*, nell'opera a cura di **M. AINIS**, *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, p. 270, secondo il quale "ragioni di cautela politico-istituzionale le hanno tuttavia impedito, ancora nelle decisioni più recenti, di trarre dall'affermazione iniziale tutte le potenzialità insite nel principio ..." si giustifica per ragioni d'ordine temporale.

<sup>51</sup> Mi riferisco ai limiti propri del giudizio incidentale di legittimità costituzionale; un altro limite è dato dal *self restraint* della Corte nei giudizi di legittimità di norme di derivazione

senza tuttavia eliminare le molte antinomie ancora presenti in un sistema normativo di settore che si è accresciuto - per lo più - per stratificazioni successive, o con la riproposizione di precedenti discipline, e che non ha neppure abrogato con chiarezza le norme che si volevano modificare e superare<sup>52</sup>.

La laicità, ancora, appare **svalutata** da una consistente parte della dottrina che, o facendosi schermo della presunta ambiguità della qualifica<sup>53</sup> o limitandosi ad un generico ed astratto accoglimento del principio<sup>54</sup>, ha reso concreta quella metamorfosi interpretativa<sup>55</sup> che “lo ha declassato ad enunciato di bassa capacità prescrittiva, privo di incidenza immediata e diretta nel corpo normativo dell’ordinamento”<sup>56</sup> (pattizio ed unilaterale), sia che ci si riferisca allo *ius conditum* sia che si affronti il tema dello *ius condendum*.

La laicità, poi, rimane **inattuata** dal legislatore (nazionale e regionale)<sup>57</sup> che, incurante della funzione monitoria della Corte costituzionale e delle

pattizia in senso stretto, con riguardo all’asserita impossibilità del reperimento del *tertium comparationis*. Per più ampi ragguagli rinvio al mio *Le fonti (pattizie) del diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in corso di stampa nel volume collettaneo a cura di **R. BOTTA**, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, vol. 20 della collana “Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana”.

La Corte, ciò malgrado, ha dato corso ad una “politica istituzionale” che ben può dirsi “necessitata e condizionata in modo assai rilevante” dalle carenze e dall’inerzia del Parlamento e del Governo: così **S. ALBISETTI**, *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico*, Milano, 1983, p. 109.

<sup>52</sup> Mi riferisco all’art. 13.1 dell’Accordo del 1984, per il quale sono abrogate le disposizioni del Concordato lateranense non riprodotte nel nuovo testo, la cui formulazione ha sollevato non poche questioni interpretative.

<sup>53</sup> Ritiene, non senza oscurità, **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, ed. compatta, Bologna, 2003, p. 27, che la qualifica di stato laico “è ambigua, onde è da considerare con estrema cautela quando la si voglia tradurre in termini giuridici, in funzione di principio supremo dell’ordinamento costituzionale dello Stato”; **G. LO CASTRO**, *Il diritto laico*, nell’opera collettiva a cura di **M. TEDESCHI**, in *Il principio di laicità*, cit., p. 267, pone l’accento sulla «relatività storica del concetto di laicità, un concetto che solo di recente, e non senza incertezze, può ritenersi ascrivibile al mondo della giuridicità». Si vedano anche le osservazioni di **G. DALLA TORRE**, *Laicità dello Stato: una nozione giuridicamente inutile?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1991, p. 274 ss., che l’Autore ha ripreso, da ultimo, nel saggio *Laicità: un concetto giuridicamente inutile*, cit., p. 141 s.

<sup>54</sup> Senza “l’approfondimento ... che richiede un nuovo impegno di analisi e di ricostruzione” sollecitato da **C. MIRABELLI**, *Prospettive*, cit., p. 335.

<sup>55</sup> Cfr. **L. GUERZONI**, *Il principio di laicità tra società civile e Stato*, in *Il principio di laicità*, cit., p. 75.

<sup>56</sup> **G. CASUSCELLI**, *L’evoluzione*, cit., p. 84. La necessità di abbandonare le impostazioni storico filosofiche del passato e di farsi carico dei “caratteri dell’ermeneutica giuridica” è sottolineata anche da **F. ONIDA**, *A vent’anni*, cit., p. 58 s.; **F. RIMOLI**, voce *Laicità (dir. cost.)*, in *Enc. Giurid. Treccani*, vol. XVIII, Roma, 1995, p. 1.

<sup>57</sup> Come ricorda **C. MIRABELLI**, *Prospettive*, cit., p. 331, “la espressione *laicità dello Stato* ... non ha avuto ingresso nel nostro lessico normativo”.

“esigenze di normazione”<sup>58</sup>, persevera nell’omettere una compiuta e sistematica disciplina di attuazione delle norme costituzionali che al principio danno corpo<sup>59</sup> (prioritaria e dovuta garanzia delle libertà di religione), e talvolta persevera nell’approvare norme settoriali o di dettaglio di sospetta o già dichiarata illegittimità costituzionale.

La laicità, infine, risulta **non praticata** dal governo e dalla pubblica amministrazione, incuranti di osservare l’obbligo della neutralità ed imparzialità che ne dovrebbero caratterizzare l’operato<sup>60</sup>, al fine di assicurare «un regime di libera concorrenza fra tutte le confessioni religiose egualmente protette da autorità civili, che non parteggino per nessuna»<sup>61</sup>.

Il principio di laicità, dunque, non fa ancora parte completamente della “costituzione – bilancio”: al pari di altri principi costituzionali, esso indugia

---

<sup>58</sup> Come segnala da ultimo **B. RANDAZZO**, sub *Libertà religiosa e rapporti Stato-Confessioni religiose*, nel volume collettaneo a cura di **V. ONIDA**, *Viva vox Constitutionis. Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell’anno 2002*, Milano, 2003, p. 452, in materia di tutela penale dei culti “la prolungata inadempienza del Parlamento ha indotto l’organo di giustizia costituzionale a fare da sé, conformando a Costituzione, con colpi di scalpello più o meno profondi, le disposizioni di volta in volta impugnate”.

Ricorda **G. ZAGREBELSKY**, voce *Correttezza costituzionale*, in *Enc. Giurid. Treccani*, vol. IX. Roma, 1988, p. 3, che “è dovere di correttezza che il legislatore dia seguito alle pronunce della Corte costituzionale, quando il ristabilimento della legalità costituzionale richiede l’esercizio positivo della funzione legislativa; analogamente è dovere della stessa natura (se non è dovere giuridico, addirittura) che i giudici diano seguito alle decisioni interpretative della Corte secondo le indicazioni di questa”.

<sup>59</sup> Nel ricordato disegno di legge n. 2531 sulla libertà religiosa, nella parte della relazione dedicata all’analisi tecnico-normativa, ci si limita a ricordare che le “ampie garanzie costituzionali poste dagli articoli 8, commi primo e secondo, 17, 18 e 19 della Costituzione ... disegnano un sistema di pluralismo confessionale”. Nella parte dedicata agli elementi di *drafting* e linguaggio normativo, dopo avere dato atto che “non sono introdotte nuove definizioni normative”, ed avere affermato che “il disegno di legge, tanto nel suo complesso quanto nei suoi aspetti particolari, risponde agli indirizzi provenienti dalla giurisprudenza, anche costituzionale”, ci si limita a ricordare “la giurisprudenza costituzionale relativa ai principi di laicità e di pluralismo religioso, oltre che di libertà religiosa e di coscienza nonché di parità delle confessioni religiose” menzionando genericamente “la sentenza n. 59 del 1958 e, da ultimo, le sentenze nn. 203 del 1989, 195 del 1993, 329 del 1997 e 508 del 2000”. Non è un caso, pertanto, che la parte dedicata all’analisi dell’impatto della regolamentazione ponga come obiettivo “la definizione e la concreta attuazione di disposizioni costituzionali”, termine improprio, e non di norme e principi.

<sup>60</sup> Il dovere costituzionale di mantenersi in condizione di equidistanza dalle credenze di fede, positive o negative che siano, non potendosi valutare la conformità a canoni prefissati e non potendosi esprimere giudizi comparativi di meritevolezza, comporta che organi e funzionari dello Stato debbano improntare il loro operato al pieno rispetto del dovere dell’imparzialità, ossia debbano tenere condotte omogenee ed uniformi nei confronti di tutte le organizzazioni confessionali.

Questi due doveri operano sia all’interno del sotto-sistema costituito da tutte le confessioni religiose presenti sul territorio dello Stato, indipendentemente dal loro standard organizzativo e dall’eventuale accesso alla legislazione pattizia, sia all’esterno nel confronto delle stesse con altre organizzazioni di tendenza portatrici di convinzioni non fideistiche.

<sup>61</sup> Cfr. **G. SALVEMINI**, *Parole in libertà*, ora in *Stato e Chiesa in Italia, Opere*, II, III, Milano, 1969, p. 495.

nell'appartenenza all'ambito della "costituzione – progetto", di lunga e non piana attuazione. Il raggiungimento della piena consapevolezza dell'alterità del sacro rispetto al profano richiede, infatti, che siano superati i numerosi profili di un confessionismo - nel corpo normativo, nella prassi amministrativa e nel costume - che segna ancora in parte l'ordinamento e la società italiana, e trova ostacolo nel ruolo del tutto peculiare che gli organi di governo della Chiesa cattolica hanno avuto nella storia anche recente dell'Italia.

## 7 - Tra passato e presente: *ratione peccati* ...

Nelle riunioni tenutesi tra il 19 ed il 22 settembre 2005, un Presidente di Consiglio, affrontando i punti 5 e 6 dell'ordine del giorno dedicati alla situazione italiana, illustrava ai componenti i seguenti temi: modifica della legge elettorale; riforma dell'ordinamento giudiziario; quadro economico; rincaro del petrolio; legge finanziaria; controllo di alcuni istituti di credito; ruolo della Banca d'Italia e del suo Governatore; intercettazioni telefoniche e loro pubblicazione sui giornali; scuola e immigrazione; esito del referendum sulla legge sulla procreazione assistita; sviluppo delle biotecnologie; riconoscimento giuridico pubblico delle unioni di fatto<sup>62</sup>.

A chi si chiedesse: "Ma quale Presidente, quale Consiglio?" potrà venire in mente, considerate le materie, che si tratti del Presidente del Consiglio dei ministri, o di un presidente di consiglio o di giunta delle regioni, o ancora del Governatore della Banca d'Italia. Non è così: il Presidente in questione altri non era che il Cardinale Ruini e quel Consiglio era il Consiglio Permanente della Conferenza Episcopale Italiana.

Nello stesso momento l'allora Presidente della Camera dei deputati, addentratosi nei bizantinismi di una distinzione tra "laicità" e "laicismo"<sup>63</sup> disancorata dal tempo e dallo spazio, riteneva che quest'ultimo termine rivestisse "sin dalle sue origini, una valenza più marcatamente polemica, coincidendo talvolta con l'anticlericalismo *tout court* o, più in generale con

---

<sup>62</sup> Si tratta della Prolusione del Presidente Card. Camillo Ruini al Consiglio Permanente della CEI (Roma, 19-22 settembre 2005).

<sup>63</sup> È recente "in ambienti cattolici la tendenza a distinguere laicismo (fenomeno da respingere perché legato a un'ideologia anticristiana) da laicità, intesa come valore di matrice cristiana che implica, fra l'altro, neutralità dello stato di fronte alle confessioni religiose": così P. SCOPPOLA, voce *Laicismo*, in *Enc. europea*, vol. 6, Milano, 1978, p. 674. Come ricorda L. GUERZONI, *Stato laico e stato liberale*, cit., p. 510 s., nota 2, la distinzione fra laicità e laicismo fu proposta da Paolo VI in un discorso del 22 maggio 1968, "offrendo un'esauriente definizione dei due termini, quali intesi dal magistero cattolico". Sulla "irreale" esistenza della distinzione si legga R. BOTTA, *Paradossi*, cit., p. 846. Basti ricordare che per la Chiesa non ogni laicità è accettabile, ma solo quella "sana" laicità i cui contenuti, limiti e metodi sono individuati dal suo magistero.

l'atteggiamento ideologico di chi si oppone a qualsiasi ingerenza del clero e della religione nella vita civile"<sup>64</sup>.

Valutando quell'ordine del giorno alla luce di questa valenza, sarà allora professione di laicismo ricordare che ottocento anni or sono Odofredo Denari, nella sua *Lectura super Codicem*<sup>65</sup>, annotava: "*Dominus papa ratione peccati intronittit se de omnibus*"? Non so dire se in queste sue parole ci fosse ironia o rimprovero, o quale altro moto dell'anima e della mente, ma credo che si potrà convenire che, anche nella prospettiva della missione salvifica della Chiesa propria di quel tempo medioevale, è arduo all'inizio del terzo millennio intravedere nel rincaro del petrolio o nel ruolo della Banca d'Italia e del suo governatore una possibile *ratio peccati* che ne legittimi l'ingerenza negli affari dello Stato. Il divieto per l'uno e per l'altra di reciproche ingerenze, che scandalizza i moderati e intimidisce i progressisti di oggi, era già chiaro nei suoi termini fondanti sin dal tredicesimo secolo, quando Accursio, infrangendo il preteso armonico rapporto tra istanze della fede e istanze della ragione<sup>66</sup>, poneva le basi della separazione delle due potestà enunciando la regola: "*nec papa in temporalibus, nec imperator in spiritualibus se debeant immiscere*"<sup>67</sup>.

Problema antico, dunque, i cui termini sono in questa nostra epoca ancora più complessi: infatti, "i chiarimenti sul piano dottrinale e storico non escludono tensioni rinascenti in occasione di scelte concrete sul piano politico e civile"<sup>68</sup>. La Chiesa tende nel tempo a fare avanzare le frontiere dell'ordine proprio perché, più di ogni altra chiesa cristiana, si pone quale ordinamento "a fini generali" che mira a disciplinare con le sue norme (di diritto divino ed umano) quasi tutti gli aspetti della vita dei propri fedeli, e ne esige l'osservanza (tanto più in tempi, luoghi ed ambienti connotati dal ritorno di forme d'integralismo identitario) anche in caso di contrasto con le leggi civili. Un'impronta non dissimile caratterizza l'Islam, che nelle sue prospettazioni estreme disconosce, talora con toni particolarmente accesi, la distinzione tra "sacro" e "profano", e nega il primato della legge civile nella regolamentazione della vita dei consociati.

## 8 - Il "pieno rispetto" dell'indipendenza di Stato e Chiesa, ciascuno nel proprio ordine

Dai tempi di Odofredo Denari e di Accursio le cose sono cambiate. Come è noto, il nuovo Accordo dell'8 febbraio 1984 cancellava alcuni retaggi

---

<sup>64</sup> Così nella sua lettera al Corriere della Sera (cui è stato dato il titolo *Lo Stato laico, quello laicista e il nodo dell'anticlericalismo*) del 17 novembre 2005, p. 6.

<sup>65</sup> Cfr. Odofredo Denari, *Lectura super Codicem*, I.1, *de Summa Trinitate*, 1.

<sup>66</sup> Si vedano sul punto le osservazioni di R. BODEI, *L'etica dei laici*, nell'opera collettanea a cura di G. PRETEROSSO, *Le ragioni*, cit. p. 17 s.

<sup>67</sup> Così la glossa perpetua e ordinaria al *Corpus iuris civilis, conferens generi*, Auth, Coll. I, tit. VI, *quomodo oportet episcopos*, princ.

<sup>68</sup> Cfr. P. SCOPPOLA, voce *Laicismo*, cit. , p. 675.



del passato e conferiva legittimazione democratica alla regolamentazione dei rapporti tra le due istituzioni modellata, sul piano sostanziale e su quello procedurale, dalla nostra Carta. Per quanto ora ci interessa, le parti, tenendo presenti i principi sanciti dalla Costituzione repubblicana e le dichiarazioni conciliari in materia di libertà religiosa e di rapporti fra la Chiesa e la comunità politica, riaffermavano all'art. 1 che "lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti e alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese".

L'impegno al "**pieno rispetto**" di quel principio<sup>69</sup>, che fa da cornice e fondamento alla rinnovata disciplina dei loro rapporti<sup>70</sup>, conferma e rafforza l'obbligo dell'esecuzione di buona fede propria di qualsivoglia patto tra pari. Senza prendere ora posizione sulla natura giuridica degli accordi concordatari, la regola che sancisce quell'obbligo, espressa dall'art. 26 della Convenzione di Vienna sui trattati, corrisponde nel suo contenuto al diritto internazionale generale o consuetudinario o, in una accezione ancora più ampia, alle regole proprie della generalità delle nazioni civili. I possibili criteri di interpretazione della clausola dell'Accordo del 1984, che al pari di ogni trattato "deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini ... nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo", inducono concordemente a ritenere che le Parti hanno inteso riconoscere quel principio quale elemento essenziale e caratterizzante dell'Accordo, vuoi che si privilegi il criterio dell'interpretazione nel senso che limita meno la sovranità delle parti (criterio fatto proprio dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 169 del 1971 con riferimento specifico al Concordato lateranense ed alla sovranità dello Stato), vuoi che si privilegi la scelta del criterio soggettivo, che si ripropone di ricostruire la volontà delle parti, vuoi ancora del criterio oggettivo, volto a ricostruire il significato della volontà oggettivata nella disposizione normativa, vuoi infine di quello funzionale, che ne modella il significato in rapporto alle esigenze della società al momento dell'applicazione<sup>71</sup>.

Il 3 giugno 1985 l'allora Presidente del Consiglio ribadiva, nel discorso pronunciato in occasione della visita ufficiale al Pontefice Giovanni Paolo II, che "il nuovo sistema di rapporti tra Stato e Chiesa [...] impegna al pieno rispetto della reciproca indipendenza e sovranità, segna la strada di una leale

---

<sup>69</sup> Principio che, ad avviso di J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza*, cit., p. 171, costituisce "un *prius* assiologico in grado di delimitare la funzione e l'oggetto della disciplina bilaterale con le confessioni religiose".

<sup>70</sup> In senso ben diverso, per A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice civile. Commentario*, diretto da F.D. BUSNELLI, Milano, 2005, p. 164, è il "principio di cooperazione che fonda e giustifica la nuova normativa pattizia".

<sup>71</sup> Le distinzioni sono tratte da G. GAJA, voce *Trattati internazionali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, p. 354 ss.

collaborazione per la promozione umana e per il bene del nostro Paese<sup>72</sup>. Ed il Pontefice dichiarava per parte sua che il nuovo Accordo era uno “strumento di concordia e di collaborazione [...] in una società caratterizzata dalla libera competizione delle idee e dalla pluralistica articolazione delle diverse componenti sociali”; ed assicurava che “la Chiesa intende operare nel pieno rispetto dell’autonomia dell’ordine politico e della sovranità dello Stato”; che “la comunità ecclesiale è ben conscia di non poter essere la sola promotrice di valori nella società civile<sup>73</sup>”.

La novità delle disposizioni non era di poco conto. Se nella prima parte dell’art. 1 dell’Accordo era riprodotto il dettato dell’art. 7, primo comma, della Costituzione, nella seconda la Chiesa accedeva alla limitazione di competenze sovranamente (im)posta dalla Repubblica, ed anzi la faceva propria impegnandosi in forma solenne al pieno rispetto di quel principio. Chi ricorda le scansioni temporali dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella nostra materia saprà comprendere perché la formula del “pieno rispetto” appaia per la prima volta solo nella terza bozza del lungo processo di revisione del concordato, ossia sul finire del 1978<sup>74</sup>.

## 9 - La “reciproca collaborazione”

L’enfasi posta a quel tempo nel porre in risalto la giustificazione democratica del nuovo Accordo aveva fatto sottolineare come esso non appartenesse più alla categoria dei *patti di unione*, ma dovesse essere annoverato tra i nuovi *patti di libertà e di cooperazione*.

I giuristi sanno che è bene diffidare di formule del genere, dense all’apparenza ed ambigue nella realtà perché capaci di accogliere qualsiasi contenuto<sup>75</sup>. Quanto a questa, ben presto gli esponenti di ambedue le istituzioni si affrettarono a porre in risalto (e ad applicare, talvolta in modo improprio) l’impegno dello Stato a collaborare con la Chiesa, trascurandone il

<sup>72</sup> Il discorso è riportato nel volume *La revisione del Concordato. Un accordo di libertà* (a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri), Roma, 1986, p. 406.

<sup>73</sup> Ivi, rispettivamente p. 415, 416 e 418.

<sup>74</sup> Nella sentenza n. 16 del 1978 la Corte costituzionale aveva confermato come in via definitiva la inammissibilità della tesi “che i Patti lateranensi siano stati costituzionalizzati ad ogni possibile effetto”, e aveva ribadito la precedente sua giurisprudenza degli anni 1971 – 1973 secondo cui il secondo comma dell’art. 7 Cost. “non preclude il controllo di costituzionalità delle leggi che immisero nell’ordinamento interno le clausole dei Patti lateranensi”, per ciò che riguarda la conformità della clausole stesse rispetto ai “principi supremi dell’ordinamento costituzionale dello Stato”».

<sup>75</sup> Ben diversa è la concezione che **S. BERLINGÒ**, voce *Fonti*, cit., p. 12 s., ha delle forme di cooperazione delineate dal secondo comma dell’art. 7 Cost. e del terzo comma dell’art. 8 Cost., che perseguono la finalità di “pervenire ad uno svolgimento il più ampio possibile di tutte le estrinsecazioni della libertà religiosa”, obiettivo “da considerarsi ineludibile nell’ambito dei principi di cui la Costituzione si sostanzia, come insieme di direttrici da perseguire ed attuare magis ut valeat”. Sul tema rinvio anche al mio *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in *Studi in onore di Mario Condorelli*, I. t. I, Milano, 1988, p. 319 ss..

carattere di reciprocità, e a stendere un velo, o meglio una coltre di silenzio sull'impegno preliminare (in senso logico) e pregiudiziale (sul piano assiologico) al pieno rispetto del principio della distinzione degli ordini.

Negli ultimi tempi, sia le forze politiche - in competizione talvolta «per “consociare a se stesse l'accresciuto prestigio sociale della chiesa e per accattivarsi il consenso cattolico»<sup>76</sup>, sia i massimi rappresentanti delle istituzioni centrali e delle autonomie - sempre alla ricerca di garantire la stabilità e la governabilità - sono apparsi non di rado dimentichi del carattere laico dello Stato<sup>77</sup>.

Sul punto si sono alternate improvvise dichiarazioni ed imbarazzati silenzi, con la sola eccezione del Presidente della Repubblica Azelio Ciampi. Quest'ultimo, in occasione della visita ufficiale di Benedetto XVI al Palazzo del Quirinale del 24 giugno 2005, nell'indirizzo di saluto, da “convinto custode della Costituzione della Repubblica italiana e dei principi che la animano”, ha affermato con orgoglio la laicità della Repubblica, e nel recitare il testo dell'art. 7, ha sottolineato che “il rinnovato Concordato del 1984 ha chiarito e rafforzato ulteriormente le nostre relazioni, basate sul pieno rispetto di questi principi”. Opportunamente il Presidente ha ricordato che “la delimitazione dei rispettivi ambiti rafforza la capacità delle autorità della Repubblica e delle autorità religiose di svolgere appieno le rispettive missioni e di collaborare per il bene dei cittadini”<sup>78</sup>.

In breve, poiché il principio supremo della laicità costituisce uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica, e poiché la «*distinzione dell'“ordine” delle questioni civili da quello dell'esperienza religiosa [...] caratterizza nell'essenziale il fondamentale o «supremo» principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato*»<sup>79</sup>, abbandonare l'uno o violare l'altra darebbe luogo di conseguenza ad un'irrecuperabile lesione del modello di democrazia prefigurato dalla Carta, e dunque determinerebbe quello che nel linguaggio comune sarebbe definito il passaggio ad una nuova repubblica.

La necessità della distinzione ed il vigilante controllo del suo “pieno rispetto” non sono, dunque, il frutto di concezioni proprie di un esasperato “laicismo”, ma di una laicità democratica che esige il divieto di reciproche ingerenze.

---

<sup>76</sup> Cfr. L. GUERZONI, *Gli accordi*, cit. p. 802.

<sup>77</sup> Si chiede V. ONIDA, *Per una sana democrazia costituzionale* (relazione al Convegno di studi “*Città dell'Uomo*”, Milano, 11 giugno 2005), p. 7, se non configurino “una forma di allontanamento dal terreno costituzionale” le attuali e diffuse “tendenze a confondere o identificare lo Stato o la nazionalità con la religione o a strumentalizzare l'appartenenza religiosa a fini di affermazione di una identità civile”.

<sup>78</sup> Anche il Presidente Napolitano nel Messaggio di insediamento del 15 maggio 2006 ha affermato: “Essenziale appare tuttora il laico disegno dei rapporti tra Stato e Chiesa, concepiti come, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani” (in *OLIR*).

<sup>79</sup> Così la Corte costituzionale, sentenza n. 334 del 1996.

## 10 - Il divieto di ingerenza e lo Stato

Per parte dello Stato, è ovvio per chiunque che i suoi poteri, organi e rappresentanti non possano esprimere valutazioni nel merito della fede, dell'apparato dottrinale, degli strumenti di salvezza, del modello organizzativo adottato, dei criteri di scelta delle persone chiamate a rappresentare la Chiesa. Tutti, avvertirebbero come illegittimo il comportamento di una pubblica autorità che, nell'esercizio dei suoi poteri istituzionali, esprimesse valutazioni, ponesse veti, si adoperasse fattivamente per l'elezione di un Pontefice, per la nomina di un cardinale, di un vescovo, di un parroco, o ne auspicasse la rimozione.

Siffatti interventi parrebbero illegittimi anche nell'ipotesi in cui fosse realmente configurabile in capo allo Stato un concreto ed effettivo interesse "politico" ad orientare la decisione delle autorità ecclesiastiche. Come avvenuto in passato, le autorità di governo potrebbero auspicare, ad esempio, in occasione di un conclave che l'eligendo Pontefice fosse di nazionalità italiana o almeno europeo; o ingerirsi per le vie informali nelle nomine di cardinali vescovi parroci e ministri di culto<sup>80</sup> caldeggiando la scelta di "moderati" alieni da forme d'integralismo religioso e politico; o ancora, potrebbero chiedere che fossero sospesi o rimossi dalle cariche ecclesiastiche quanti di loro fossero per caso inquisiti dall'autorità giudiziaria o frequentassero e si facessero portavoce di movimenti che non rifiutano la pratica dell'illegalità; e così via esemplificando.

Molti, ancora, avvertirebbero come illegittimo il fatto che una autorità civile, nell'esercizio dei suoi poteri istituzionali, intervenisse nell'ordine proprio della Chiesa sia pure in nome dei principi della nostra Carta: ad esempio, denunciando la condizione non paritaria della donna, alla quale il diritto canonico non consente l'accesso al sacerdozio ed alla quale non sono accessibili ruoli di vertice negli apparati di governo, in violazione della pari dignità e dell'uguaglianza senza distinzione di sesso; o ancora criticando la pastorale dei divorziati, degli omosessuali, delle famiglie di fatto, ritenendole discriminatorie, o le direttive per il gradimento dei docenti nell'Università Cattolica del S. Cuore o degli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche, privati talvolta del lavoro per avere procreato al di fuori del matrimonio, o per avere contratto matrimonio civile, o per avere esercitato altre libertà che pure la nostra Carta garantisce a tutti. Gli esempi di inaccettabili "invasioni di campo" delle autorità dello Stato sarebbero molteplici, e tutti di condivisa evidenza.

## 11 - Il divieto di ingerenza e la Chiesa cattolica

---

<sup>80</sup> Diversamente da quanto prevedeva il Concordato lateranense, l'Accordo del 1984 dispone all'art 3.2 che "la nomina dei titolari di uffici ecclesiastici è liberamente effettuata dall'autorità ecclesiastica", e prevede soltanto la comunicazione dell'avvenuta nomina alle competenti autorità civili.

La reciprocità dell'indipendenza nel proprio ordine dovrebbe fare ritenere che, in corrispondenza, i rappresentanti della Chiesa-istituzione (è ovvio che non ci si possa e debba riferire alla Chiesa-comunità ed ai suoi componenti<sup>81</sup>) non possano assumere analoghe condotte nel campo delle scelte delle autorità civili che pertengono alla materia "temporale". Condotte siffatte sarebbero illegittime, sia sul piano del diritto interno dello Stato sia sul piano dell'ordinamento internazionale-concordatario, anche nell'ipotesi in cui fosse configurabile un concreto ed effettivo interesse della Chiesa cattolica ad orientarne la decisione, poiché essa si è impegnata, e lo ha fatto in forma solenne, a rispettare pienamente l'autonomia dell'ordine politico e la sovranità dello Stato.

Eppure così non è. Negli ultimi tempi, nelle occasioni più diverse, nei campi più disparati si sono moltiplicati e si sono fatti espliciti e diretti interventi ai massimi livelli delle istituzioni ecclesiastiche: ne sono prova incontestabile l'ordine del giorno dapprima ricordato, o la Prolusione del Cardinale Presidente al Consiglio permanente della , di poco successiva, che si occupava dell'appuntamento elettorale in vista della scadenza della XIV legislatura<sup>82</sup>.

I silenzi di curia, le cautele della diplomazia vaticana sono parsi appartenere ad un tempo lontano. La Chiesa, alla quale la Repubblica italiana ha riconosciuto ed assicurato la **piena libertà** di svolgere la sua missione spirituale, ed in particolare la libertà di esercizio del magistero<sup>83</sup>, non si limita ad esprimere valutazioni d'ordine etico per bocca dei suoi ministri e pastori d'anime, come è suo pieno diritto. Per bocca di soggetti preposti ai vertici (della gerarchia sacra e) dei suoi apparati di governo, centrale e locale, e talvolta per voce degli stessi vertici della Conferenza Episcopale Italiana che è "controparte" istituzionale dello Stato nella disciplina dei rapporti<sup>84</sup>, essa ha in buona sostanza prescritto in via autoritativa concreti e specifici comportamenti dei cittadini-fedeli, richiamandoli all'obbedienza in materie che non rientrano nel suo ordine proprio<sup>85</sup>. Né sono mancati casi in cui essa ha invitato i propri fedeli all'obiezione di coscienza, ossia ha esortato dei

---

<sup>81</sup> Rinvio alle considerazioni di **J. PASQUALI CERIOLO**, *L'indipendenza dello stato e delle confessioni religiose*, cit. p. 174 s., ed a quanto scrivevo in *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, cit., specie p. 330 s..

<sup>82</sup> Si veda in particolare il par. 4 della Prolusione al Consiglio tenutosi il 20 – 22marzo 2006.

<sup>83</sup> Così l'art. 2.1 del nuovo Accordo.

<sup>84</sup> L'art. 13.2 dell'Accordo del 1984 dispone, infatti, che possano essere regolate con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra le parti contraenti.

<sup>85</sup> Scrive **G.B. VARNIER**, *Il Vaticano II: dall'aggiornamento al rinnovamento della Chiesa cattolica*, in *Studi Urbinati*, LXXII, 2004/5, p. 704, che il pontificato di Giovanni Paolo II "sembra affermare un modello di Chiesa verticistica"; modello che (tra l'altro) ha messo in ombra il ruolo del "popolo di Dio" nell'animazione cristiana della società dal basso, per riportare in primo piano gli "uomini della Chiesa" e la gerarchia.

cittadini a non obbedire alle leggi dello Stato<sup>86</sup>, la cui osservanza costituisce l'oggetto di uno specifico dovere costituzionale (art. 54, primo comma, Cost.).

La Chiesa esige, in sostanza, che la Repubblica democratica - ad onta del suo fondamento pluralista - affermi il carattere universale e vincolante per tutti i suoi cittadini di valori che la prima, in modo del tutto legittimo, può solo proporre e imporre a quanti ne facciano liberamente parte e liberamente in essa continuano a riconoscersi<sup>87</sup>, e che a tale scopo adegui a quei valori le leggi civili e, in generale, l'azione dei poteri dello Stato<sup>88</sup>.

## 12 - L'esecuzione di buona fede dell'Accordo del 1984

A differenza di quanto avviene nella vicina Francia<sup>89</sup>, il principio di laicità "all'italiana", come si è visto, non implica "indifferenza e astensione dello

---

<sup>86</sup> Segnalava L. GUERZONI, *Gli accordi*, cit., p. 792 s., «l'apparente "paradosso" del nuovo concordato, poiché, al di là dell'enfasi ideologica sul concordato "nuovo" come "patto di cooperazione", un patto siffatto offre obiettivamente spazio, anziché alla concordia fra società civile e società religiosa, ad una conflittualità che non è azzardato definire, a mio parere, come virtualmente destabilizzante per l'intero sistema dei rapporti fra stato e confessioni religiose, così come fra stato e cittadini. Non è infatti difficile immaginare, ad esempio, quali effetti potrebbe determinare sul menzionato sistema di rapporti un richiamo formale della chiesa - non alla coscienza dei cittadini e in nome della libertà ad essa costituzionalmente garantita, ma agli organi dello stato e in nome dell'impegno, formalmente convenuto, alla "reciproca collaborazione" - nell'ipotesi di scelte legislative o politiche, pur legittimamente poste in essere nell'ambito statale, che essa dovesse giudicare contrastanti con valori etici ritenuti essenziali e irrinunciabili per la visione dell'uomo e del bene della società propria della chiesa stessa».

<sup>87</sup> Ha indicato, da ultimo, le condizioni alle quali potrebbe essere attuato, nel quadro della tutela costituzionale della libertà religiosa, l'insegnamento della religione islamica nelle scuole pubbliche. Nel Comunicato finale del Consiglio permanente della CEI (20-22 marzo 2006) si legge al par. 2: "... con riferimento al recente dibattito su un eventuale insegnamento della religione islamica nelle scuole pubbliche, i vescovi hanno ribadito che vale per tutti il diritto alla libertà religiosa e che in linea di principio non si può escludere l'insegnamento della religione islamica purché, collocandosi nelle finalità e nelle modalità della scuola, sia garantito che i contenuti di tale insegnamento non siano in contrasto con la Costituzione (particolarmente in tema di libertà religiosa, di parità tra uomo e donna e di matrimonio), ci sia un soggetto rappresentativo dell'Islam abilitato a raggiungere un accordo in merito con lo Stato italiano e, infine, tale insegnamento non dia luogo di fatto a un indottrinamento socialmente pericoloso".

<sup>88</sup> L'asserita libertà della Chiesa-istituzione di occuparsi della politica e di prendere le posizioni sopra richiamate è giustificata, per politici ed uomini di governo, dalla volontà popolare, dalla coscienza sociale. Il richiamo è (oltre che indimostrato) privo di rilievo sul piano giuridico. Il principio di laicità esige il rispetto sia dell'uguaglianza dei cittadini (cattolici, diversamente credenti e non credenti) sia dell'uguale libertà delle confessioni senza che possa avere alcun rilievo il diverso apprezzamento sociale che esse incontrano, perché in un sistema democratico la garanzia dei due diritti, ha statuito la Corte costituzionale, non può cedere "rispetto a mutevoli e imprevedibili atteggiamenti della società": così Corte cost. n. 329 del 1997.

<sup>89</sup> Per un raffronto tra i due modelli si può vedere utilmente P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998.

*Stato dinanzi alle religioni*"<sup>90</sup>, ma legittima "interventi legislativi a protezione della libertà di religione"<sup>91</sup>, senza che le credenze di fede siano relegate nello spazio del giuridicamente indifferente, del privato.

Lo Stato, per mezzo della disciplina di attuazione (diretta o indiretta) dell'Accordo da una parte, e della legislazione unilaterale dall'altra, ha previsto specifiche "strutture di collaborazione"<sup>92</sup> ed ha posto in essere numerose misure promozionali a garanzia della libertà della Chiesa (e dei suoi fedeli) e della presenza attiva nelle istituzioni pubbliche, misure che è difficile elencare compiutamente<sup>93</sup>, le cui caratteristiche di esclusività e

<sup>90</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 1989.

<sup>91</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 508 del 2000

<sup>92</sup> Si veda sul punto **G. PASTORI**, *I profili*, cit., specie p. 195 ss., il quale sottolinea come ognuna di esse abbia "una propria specialità di caratteri e di disciplina" pur trovando "un punto di unità e di equilibrio nel dato funzionale sottostante: di essere delle strutture di servizio alla migliore esplicazione delle attività di religione e di culto, delle strutture gestionali-operative a carattere patrimoniale che nei vincoli di destinazione, nella funzionalizzazione trovano la propria regola di attività, consentendo d'altro canto alle strutture ecclesiastiche principali di valorizzare ed esprimere al meglio il proprio carattere religioso" (*ivi*, p. 197). Nel caso del Fondo per il culto - "amministrazione autonoma dello Stato dotata di distinta personalità giuridica e di proprio bilancio, che ha in parte organizzazione comune con quella del Ministero dell'Interno ... ma ha anche un suo organo apposito: il Consiglio di amministrazione" (*ivi*, p. 196) - l'art. 57 della legge n. 222 del 1985 dispone che del Consiglio facciano parte tre componenti designati dalla Conferenza episcopale italiana.

<sup>93</sup> Si può ricordare che lo Stato (nelle sue molteplici articolazioni, anche territoriali) retribuisce quali pubblici impiegati gli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche, i cappellani delle forze armate e delle forze di polizia, delle accademie militari, dei vigili del fuoco, degli ospedali, degli istituti penitenziari (tutti liberamente scelti dalle autorità ecclesiastiche), le suore addette agli istituti di detenzione e di pena ed ai servizi sanitari delle forze armate e delle forze di polizia; assegna gratuitamente le aree edificabili e finanzia la costruzione senza oneri (oltre che il restauro e l'arredo) degli edifici di culto e per i servizi religiosi, nonché degli oratori; concede in uso gratuito i beni immobili che gli appartengono che siano adibiti a luoghi di culto; dà in concessione o in locazione beni immobili demaniali o patrimoniali (abbazie, certose e monasteri) a condizioni di favore; contribuisce alla realizzazione di particolari eventi della Chiesa universale (si pensi al Giubileo, agli incontri del Pontefice con i giovani, ecc.) e delle chiese locali; contribuisce alla salvaguardia ed al restauro del patrimonio artistico, delle biblioteche e degli archivi storici ecclesiastici; partecipa al sostentamento del clero ed alla realizzazione di altre finalità della Chiesa (da conseguire anche al di fuori del territorio nazionale) attraverso lo strumento dell'otto per mille (privilegiario nelle concrete modalità di attuazione, differenziata rispetto alle altre confessioni); contribuisce ad alimentare il fondo di previdenza del clero; contribuisce alla gestione delle scuole confessionali parificate; espone i simboli della fede cattolica nelle aule delle scuole pubbliche e dei tribunali e dota aeroporti, stazioni ferroviarie, ospedali, carceri, caserme, di cappelle riservate al culto cattolico; concede numerose esenzioni ed agevolazioni tributarie, soggettive ed oggettive; assume iniziative a sostegno del turismo religioso; riconosce i titoli di studio rilasciati dalle università pontificie anche in materie non "ecclesiastiche"; assicura (alla Chiesa e ad organizzazioni ad essa collegate) una presenza egemonica nella radio e nella televisione pubblica, e un trattamento di favore nella concessione e nell'uso delle frequenze radio-televisive; consente lo svolgimento per questo tramite dell'attività di propaganda religiosa e di proselitismo; detta norme speciali (in materia di privacy, di Onlus, di impresa sociale, ecc.) a motivo dell'aver stipulato con essa

specialità sono diffuse al punto da mettere in crisi il principio costituzionale di laicità, nel suo corollario della neutralità ed equidistanza dello Stato nei confronti di ogni organizzazione confessionale.

Nessuno può dubitare che la Repubblica (quali che ne siano state le forze politiche al governo) abbia assolto e continui ad assolvere con lealtà, quando non con zelo, gli impegni pattizi a collaborare con la Chiesa e a prestare pieno rispetto alla sua indipendenza, adempiendo in via del tutto spontanea e con lealtà l'obbligo (per dirla nella terminologia della contrattualistica) della migliore esecuzione di buona fede dell'Accordo. Non saprei prospettare, né ho visto prospettati, comportamenti di autorità e di poteri dello Stato che possano essere ritenuti interpretazioni restrittive o ostili delle norme di derivazione pattizia o invasioni, in via diretta o solo indiretta, nell'ambito dello spirituale proprio della controparte.

Si può dire altrettanto della Chiesa?

Non è certo possibile disconoscere il ruolo fattivo che essa svolge in molteplici campi: caritativo, assistenziale, e in particolare in quello dell'assistenza agli immigrati ed agli emarginati, ecc.. Ma, al di fuori dei settori o campi in cui l'intervento è sostenuto da risorse finanziarie pubbliche, dirette o indirette, non è agevole individuare le ipotesi di un suo disinteressato apporto a vantaggio della convivenza democratica di tutti i cittadini, a tutela delle libertà civili di tutti, a presidio del pluralismo sociale, culturale e confessionale della società italiana, che costituiscano per parte sua esecuzione dell'impegno alla concreta collaborazione (concordata o spontanea) "per il bene del Paese" - come recita l'Accordo del 1984 - e non solo dei cittadini che siano al contempo cattolici<sup>94</sup>.

Per altro verso, quanto al pieno rispetto della sovranità dello Stato, è un dato di fatto che, nel sin dall'inizio del pontificato di Benedetto XVI, il Presidente della Repubblica del tempo è intervenuto, in occasioni solenni ed in discorsi ufficiali, per riaffermare il valore fondante della laicità e della distinzione degli ordini, fondamento della pace religiosa: "la necessaria distinzione fra il credo religioso di ciascuno, e la vita della comunità civile

---

accordi o, più in generale, del carattere ecclesiastico e/o del fine di religione o di culto. Ma non è detto che l'elencazione sia completa, come emerge dall'analisi di **I. PISTOLESI**, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2006, p. 163 ss..

<sup>94</sup> Le vicende dell'inquinamento causato dalle emittenti della radio vaticana, il mancato riesame delle questioni riguardanti le attività in Italia dell'Istituto per le Opere di Religione (IOR), la non soddisfacente fruibilità pubblica del patrimonio artistico, archivistico e bibliotecario ecclesiastico (per non parlare della graduale introduzione dell'ingresso a pagamento negli edifici di culto di grande rilievo storico-artistico, persino in quelli di proprietà "pubblica" appartenenti al Fondo edifici di culto), il poco interesse manifestato per l'attuazione dell'Accordo nella materia matrimoniale (ancora regolata dalla legge n. 847 del 1929), la reticenza sulle vicende di abusi sessuali e pedofilia che hanno coinvolto ecclesiastici e religiosi, manifestano un'indifferenza e talora una resistenza alla leale collaborazione non conforme, se non in contrasto, con l'impegno assunto nel nuovo Accordo.



regolata dalle leggi della Repubblica” - ha detto il Presidente Ciampi - “ha consolidato, nei decenni, una profonda concordia fra Chiesa e Stato”<sup>95</sup>.

L’esercizio di fatto e la rivendicazione teorica (in qualche caso imprudente) da parte delle autorità ecclesiastiche di una piena libertà nell’ergersi a presidio della coscienza dei cattolici, ha condotto a (o ha indotto il timore di) sconfinamenti nel territorio della politica<sup>96</sup> che, a dire del segretario generale della , non potrebbero “essere considerati un’indebita interferenza e tanto meno un’ingerenza nella vita del Paese”<sup>97</sup> perché la Chiesa si fa interprete di valori che appartengono, a suo dire, alle “verità

<sup>95</sup> Così si legge nell’*Indirizzo di saluto del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi a Sua Santità Benedetto XVI in visita ufficiale al Quirinale*. Il Pontefice, nell’occasione, ha precisato come per la Chiesa sia legittima “una sana laicità dello Stato in virtù della quale le realtà temporali si reggono secondo le norme loro proprie, senza tuttavia escludere quei riferimenti etici che trovano il loro fondamento ultimo nella religione”. Infatti “l’autonomia della sfera temporale non esclude un’intima armonia con le esigenze superiori e complesse derivanti da una visione integrale dell’uomo e del suo eterno destino”.

<sup>96</sup> Scrive **P. SCOPPOLA**, *Laicità nella tempesta* (in *www.stpauls.it*, p 5) che “la Chiesa italiana sembra aver scelto la via di un intervento in presa diretta nella politica, formulando giudizi e direttive di comportamento sui singoli temi fino a suggerire l’astensione in un referendum come quello sulla procreazione assistita. ... è inevitabile che questi interventi nel cuore stesso dei processi legislativi in corso suscitino reazioni in nome della laicità dello Stato e della distinzione delle competenze”. In data successiva alla lettura della relazione anche **B. SORGE**, *I cristiani e le nuove prospettive del Paese* (in *www.aggiornamentisociali.it*), ha scritto: «Non ha senso che sia la gerarchia a gestire in proprio il confronto “politico” con i partiti o con il Governo. C’è il rischio concreto - come dimostrano casi recenti - di invadere involontariamente il campo altrui, finendo con l’appannare la profezia o la *parresia* evangelica, facendo risorgere vecchi steccati e ridando fiato all’anticlericalismo».

La legislazione italiana sanziona penalmente gli interventi del clero in materia elettorale e referendaria (si veda al riguardo **R. BRUNO**, *Ministri di culto e reati elettorali*, s.l., ma Milano, 1981, e da ultimo **A. LICASTRO**, *I ministri di culto nell’ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2005, specie p. 300 ss.). Al ministro di qualsiasi culto (unico soggetto privato ad essere contemplato tra i destinatari della norma), non è consentito infatti adoperarsi “abusando delle proprie attribuzioni e nell’esercizio di esse, [...] a costringere gli elettori e firmare una dichiarazione di presentazione di candidati od a vincolare i suffragi degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate liste o di determinati candidati o ad indurli all’astensione”, secondo quanto prevede l’art. 98 D.P.R. 30 maggio 1957 n 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), disposizione la cui applicabilità è stata estesa ai referendum, all’iniziativa popolare, all’elezione del Parlamento europeo e ai casi di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero, mediante norme «la cui *ratio* non può non essere diretta ad evitare *suggestive* commistioni dell’ambito politico in senso stretto con l’“universo” religioso o confessionale in relazione, appunto, all’espressione del voto» (così **A. LICASTRO**, *I ministri di culto*, cit., p. 305).

Con riferimento alle discusse vicende referendarie del 2005, ha ritenuto che non si possa prospettare «nessuna obiezione sulla libertà dei vescovi di “insegnare” ai cattolici come non-votare e di impegnarsi a fondo per l’astensione» **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La lezione di Jemolo: attenti al (neo)confessionismo*, in *Reset*, 2005, n. 90, p. 10, che nutre «molti dubbi, invece, sul metodo e sull’opportunità “civile” di intervenire con toni da crociata, che ci riportano alla stagione post-unitaria del “non expedit”».

<sup>97</sup> Così si è espresso Mons. Giuseppe Betori, segretario generale della CEI (comunicato dell’Agenzia Reuters del 27 settembre 2005, 15:52).

elementari che riguardano la comune umanità<sup>98</sup>, ad un'asserita "natura delle cose" la cui conoscenza è affidata alla sua dottrina ed è sottratta alle regole formali e sostanziali del confronto democratico<sup>99</sup>.

Quell'esercizio e quella rivendicazione non sono certo espressione di una visione pluralista, e possono urtare, come hanno urtato, la coscienza di credenti e non credenti: potrebbero nuocere, pertanto, a quella profonda concordia, a quella pace religiosa che l'Italia democratica ha saputo conquistare anche a costo di superate lacerazioni tra le forze politiche<sup>100</sup>. Per queste ragioni non sembra siano parsi accettabili a chi della nostra Costituzione è il supremo garante.

Negli ultimi giorni i toni sembrano avviati a sopirsi, ed il Pontefice ha scritto che "la formazione di strutture giuste non è immediatamente compito della Chiesa, ma appartiene alla sfera della politica", cioè all'ambito di quella "ragione autonoma" che la Chiesa non può e non deve prendere nella sue mani<sup>101</sup>. Tuttavia, egli ha rivendicato alla Chiesa un compito "mediato", avendola «chiamata a contribuire alla purificazione della ragione - in particolare attraverso la sua dottrina sociale, argomentata "a partire da ciò che è conforme alla struttura di ogni essere umano"»<sup>102</sup>.

Riemerge sullo sfondo, così, il tema della coscienza le cui radici la Chiesa rivendica al suo esclusivo primato, secondo un criterio che agli occhi dello Stato laico non può che apparire autoreferenziale e privo di giustificazioni valide per chi non sia credente, teologo o canonista., al punto da suscitare "profonde diffidenze"<sup>103</sup>.

### 13 - L'Unione europea ed il timore di ingerenze

---

<sup>98</sup> Cfr. Comunicato finale della CEI, cit., par. 5, che richiama la Nota dottrinale della Congregazione per la dottrina della fede del 24 novembre 2002 "circa alcune questioni riguardanti l'impegno e il comportamento dei cattolici nella vita politica".

<sup>99</sup> Ricorda G.E. RUSCONI, *Ridefinire la laicità della democrazia*, cit., p. 8 che "l'idea di natura e di storia in quanto portatrice di un senso trascendente sono i terreni di confronto/scontro più significativi oggi tra pensiero laico e pensiero religioso".

<sup>100</sup> Come fanno presagire uno spiacevole quanto inconsueto episodio di pubblico dissenso, l'ampio dibattito di commentatori ed esponenti politici di primo piano, la consapevolezza diffusa tra la gente comune di ruoli e presenze per così dire "eccedenti", al punto da occupare gli spazi della satira televisiva, contro la quale si levano voci di protesta dimentiche che una norma ininterrottamente in vigore dal 1871 (intesa anche a garantire una satira a quel tempo di forte marca anticlericale) dispone che "la discussione in materia religiosa è pienamente libera" (art. 5 legge 24 giugno 1929 n. 1159, sui "culti ammessi").

<sup>101</sup> Il passo è ripreso dalla Prolusione del Cardinal Presidente, cit., par. 1

<sup>102</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>103</sup> S. BERLINGÒ, *L'ultimo diritto*, cit., p. 242 s., nel prospettare un'interessante "trascrizione storica aggiornata del più genuino portato del dualismo protocristiano" riconosce tuttavia che "si tratta, in vero, di un modulo che, lungo il corso dei secoli si è prestato ad abusi e ad un impiego prevalentemente apologetico; possono perciò comprendersi le profonde diffidenze che esso tuttora suscita".

Qualcosa di non dissimile, nelle azioni e nelle reazioni, sta succedendo nell'Unione Europea.

È noto che la Chiesa si è adoperata con tutte le sue forze ed ha sollecitato alcuni Stati membri affinché nel preambolo della così detta Costituzione europea fosse inserito il richiamo alle tradizioni cristiane dell'Europa, senza raggiungere il risultato, ma alimentando il disagio di quanti hanno ritenuto la richiesta o i suoi prevedibili esiti un preludio a possibili sconfinamenti<sup>104</sup>.

È noto, ancora, che anche l'Europa vive il problema del fondamentalismo religioso e delle degenerazioni integraliste<sup>105</sup> (di cui soffrono, ad avviso del Parlamento europeo, la maggior parte delle religioni) che mettono a rischio le libertà e i diritti fondamentali delle persone e pretendono di piegare i poteri pubblici ad una visione di parte, che esclude l'uguaglianza dei diritti di quanti non la condividono.

In questo contesto, la rivendicazione di nuovi spazi di pertinenza dell'ordine spirituale non può che incontrare tenaci resistenze, e fa comprendere perché il Parlamento europeo sia giunto ad affermare in modo esplicito che esso "ritiene che la separazione tra Chiesa e Stato sia la sola forma più accettabile di governo in una società democratica" e ad invitare "gli Stati membri a mantenersi neutrali rispetto alle varie religioni, a preservare il proprio carattere laico, garantendo il principio della netta separazione tra chiesa e Stato"<sup>106</sup>.

Vero è che le risoluzioni non hanno forza vincolante, ma esprimono pur sempre linee di tendenza, manifestano inquietudini e progetti.

Prova ne è che nell'estate dello scorso anno il Parlamento europeo ha richiesto alla Commissione europea<sup>107</sup> un insolito rapporto in ordine agli accordi stipulati tra la Santa Sede e gli Stati membri in materia di obiezione di coscienza. I quesiti rivolti ad un comitato di esperti indipendenti concernono tra l'altro il tema del primato di quegli accordi sul diritto nazionale ed il tema

---

<sup>104</sup> Il contesto politico culturale dell'Unione europea poco conosce della "laicità all'italiana" e molto invece della "laicità francese" che pur avendo da non molto tempo attenuato i toni della "laïcité de combat" registra un più prudente atteggiamento di rispetto della Chiesa. Si può leggere in proposito la lettera di Giovanni Paolo II al Presidente della Conferenza Episcopale di Francia dell'11 febbraio 2005.

<sup>105</sup> Per tutti, da ultimo, si veda di **G.A. ALMOND, R. SCOTT APPLEBY, E. SIVAN**, *Religioni forti. L'avanzata dei fondamentalismi sulla scena mondiale*, Bologna, 2006; i movimenti fondamentalisti rappresenterebbero la risposta di "tradizioni religiose minacciate, e che cercano di resistere alla montante *contaminazione* secolarizzante, ed anche di riguadagnare terreno sfruttando i punti deboli della modernizzazione" (p. 32).

<sup>106</sup> Nella *Risoluzione sulle donne e il fondamentalismo* del 13 marzo 2002, approvata a strettissima maggioranza.

Come segnala **G. SARTORI**, *Democrazia. Ha un futuro?*, nell'opera collettanea *Europa*, cit., p. 50, «un ideale massimizzante che ignora la realtà incappa "nel pericolo opposto", e cioè rischia di produrre effetti invertiti».

<sup>107</sup> E per essa alla Direzione generale Giustizia, Libertà e sicurezza.

della possibile incompatibilità di quegli accordi con i diritti fondamentali e con il diritto dell'Unione<sup>108</sup>.

Tralascio di approfondire il merito del caso specifico, e segnalo soltanto che l'Unione europea ha mosso i primi passi in direzione del controllo sulle norme degli accordi esistenti o futuri conclusi tra gli Stati membri e la Santa Sede che interferiscono sulla libertà di coscienza, esaminandoli alla luce del parametro dei diritti inviolabili dell'uomo quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, "in quanto principi generali del diritto europeo" (art. 2.2 Trattato sull'Unione europea). È possibile che l'iniziativa resti isolata, circoscritta (ma la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non inclina verso questa direzione), o che segni la via di una progressiva attenzione degli organi comunitari alle normative pattizie con le confessioni religiose per i profili che in tutto o in parte coprono l'area (amplissima) dei principi generali del diritto europeo<sup>109</sup>, rimodellando la

---

<sup>108</sup> Il caso è sorto in relazione all'Accordo base tra la Santa Sede e la Repubblica slovacca del 24 novembre 2000, nel quale quest'ultima (all'art. 7) "riconosce a tutti il diritto all'obiezione di coscienza secondo i principi dottrinali e morali della Chiesa cattolica" e rimette la definizione de "la misura e le condizioni di questo diritto" ad una successiva intesa particolare tra le parti. È sufficiente fermarsi ad una prima lettura per dubitare della legittimità di una previsione concordataria che riconosce a **tutti**, e dunque a non credenti o a diversamente credenti, il diritto di obiettare in conformità non alla propria coscienza ma ai dettami di una fede cui essi sono estranei, e che per questo aspetto è loro imposta. Credenti e non credenti potrebbero avvalersi, dunque, non di un diritto pieno, ma di una situazione giuridica di vantaggio (che ricorda la figura dell'onere) il cui esercizio è subordinato alla condizione che la loro condotta sia motivata in conformità ai principi della Chiesa cattolica. L'ipotizzata violazione dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri (come recita l'art. 6.1 del Trattato sull'Unione europea del 3 novembre 1992) appare, ad essere cauti, probabile. Una successiva bozza di intesa per la definizione della misura e delle condizioni di questo diritto (la bozza risale al maggio 2005 e non ha avuto seguito per i contrasti tra le forze politiche slovacche che hanno portato ad una crisi di governo) consente di abbandonare le cautele ed elimina ogni dubbio. L'art. 3 dell'intesa, infatti, precisa che, ai fini previsti dall'Accordo base, per "principi dottrinali e morali della fede" si devono intendere i principi proclamati dal magistero della Chiesa, e che per obiezione di coscienza si deve intendere un'obiezione sollevata in base al principio di libertà della coscienza secondo il quale ognuno può rifiutarsi di agire in un modo che ritiene in coscienza incompatibile con i principi dottrinali e morali della fede, come sopra definiti. Per più dettagliati riferimenti e per l'esame degli aspetti giuridici si rinvia a **N. MARCHEI**, *L'Unione europea ed i diritti fondamentali: l'accordo tra la Santa Sede e la Slovacchia sull'obiezione di coscienza al vaglio del Parlamento europeo*, di imminente pubblicazione nei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, sezione I.

<sup>109</sup> Afferma che il "processo di rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali apre progressivamente e definitivamente la strada dell'irruzione del fenomeno religioso nel contesto politico e giuridico dell'Unione europea" **G. MACRÌ**, *La libertà religiosa nell'ordinamento dell'Unione europea*, in **G. MACRÌ**, **M. PARISI**, **V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, 2006, p. 124.

“rete” delle fonti<sup>110</sup> che in quello spazio incidono sulle libertà di religione e di coscienza. L’Unione, è prevedibile, “ci chiederà sempre più conto d’ogni nostro nuovo peccato sia di confessionismo che di giurisdizionalismo statale”<sup>111</sup>, e renderà sempre più diffuso e penetrante il confronto con i principi del “diritto costituzionale europeo”<sup>112</sup>.

La seconda è che l’Unione europea àncora il diritto all’obiezione di coscienza alle previsioni dell’art. 9 della Convenzione europea e dell’art. 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (L. 25 ottobre 1977 n. 881), ed estende le garanzie che essi apprestano al diritto a non essere obbligati al compimento di atti che potrebbero violare i convincimenti religiosi di una persona. Ma, parimenti, l’Unione respinge la “affermazione di una illimitata e intoccabile libertà della coscienza individuale”<sup>113</sup> (che mina la certezza del diritto<sup>114</sup>) e la dimensione egoistica del diritto all’obiezione (che trasmoda in abuso allorquando viola i doveri di solidarietà tra i componenti della società civile vanificando i diritti degli altri<sup>115</sup>). La libertà religiosa, in altre parole, non può consentire l’adozione indiscriminata di comportamenti ispirati alla propria coscienza, ed ha il suo contrappeso nella responsabilità

<sup>110</sup> Segnala **P. GROSSI**, *Santi Romano*, cit., p. 392, che “i pubblicisti, più vicini a politologi e sociologi e assorbendo taluni dei loro schemi interpretativi, parlano ormai di rete quale nozione che, puntando non su relazioni gerarchiche ma su semplici interconnessioni, appare congeniale a registrare una situazione mobile e confusa, dove la già tipicissima nozione di fonte ha subito una forte detipicizzazione”.

<sup>111</sup> Cfr. **S. DOMIANELLO**, *La rappresentazione*, cit., p. 33.

<sup>112</sup> Come ha asserito **A. MARINI**, *La giustizia*, cit., “l’alternativa non è tra la difesa dell’identità della Costituzione italiana (e dunque, in ultima analisi, della Repubblica italiana) e lo scolorirsi di questa identità all’interno di un processo più ampio, di cui l’Italia è soltanto una delle parti: la sfida che la Corte ha raccolto è propria quello di salvaguardare l’identità della Costituzione italiana, senza chiudere le porte che danno verso l’esterno, ma anzi aprendole e cercando un dialogo sempre più stretto e sempre più fecondo con i principali interlocutori, che nel caso della Corte costituzionale sono la Corte di giustizia delle Comunità europee [...] e la Corte europea dei diritti dell’uomo [...]”.

<sup>113</sup> Così **N. ZANON**, *Diritti, valori, liberalismo e Costituzione* (p. 2 della relazione tenuta a Norcia nell’incontro del 15-16 ottobre 2005, nel testo che si legge in [www.magna-carta.it](http://www.magna-carta.it)), per il quale «la retorica dei diritti raggiunge il suo culmine quando si trasforma in quello che chiamerei il desiderio di tutelare a tutti i costi la coscienza delle “anime belle”».

<sup>114</sup> L’ordine giuridico svolge, infatti, il ruolo essenziale “di offrire immediate e concrete certezze per la vita di relazione, pur quando tali certezze dovessero apparire unilaterali, da un certo punto di vista etico”: così **S. BERLINGÒ**, *L’ultimo diritto*, cit., p. 184. Si vedano, sullo specifico punto, i contributi al volume collettaneo a cura di **R. BOTTA**, *L’obiezione di coscienza tra tutela della libertà e disgregazione dello Stato democratico*, Atti del Convegno di studi, Modena 30 novembre – 1° dicembre 1990, Milano, 1991, e da ultimo il saggio di **G. LO CASTRO**, *Per un equilibrio fra aspettative confessionali e libertà di coscienza*, nel volume collettaneo a cura di **G. LEZIROLI**, *Dalla legge sui culti ammessi*, cit., p. 67 ss..

<sup>115</sup> Ricordando il pensiero di **U. SCARPELLI**, *La teoria generale del diritto: prospettive per un trattato*, nell’opera collettanea *Teoria generale del diritto. Problemi e tendenze attuali. Studi dedicati a Norberto Bobbio*, Milano, 1983, p. 318, ritiene **S. BERLINGÒ**, *L’ultimo diritto*, cit., p. 188, che l’appello alla coscienza dovrebbe sollecitare laicamente il “disinteressato trascendimento di ogni egoismo individuale o di gruppo ... presupposto e fine di ogni vero diritto e di ogni autentica democrazia”.

dell'individuo che la governa<sup>116</sup>. Ha scritto incisivamente Elías Díaz che «la giustificazione etica del diritto e dello Stato si concretizza nella difesa e nella realizzazione di una serie di diritti umani fondamentali, derivati dalla libertà, ma anche dall'eguaglianza e dalla solidarietà, i quali debbono essere considerati imprescindibili e non possono essere sacrificati ad altre e differenti istanze "sovrapersonali" addotte talvolta come superiori»<sup>117</sup>.

#### 14 - La tutela della coscienza ed il "relativismo etico"

Gli avvisi ed i suggerimenti della Commissione di esperti sono privi di valore giuridico vincolante, eppure sono il segno che l'Unione europea non ritiene che la tutela della coscienza delimiti un ambito riservato in via esclusiva alla giurisdizione delle Chiese né, ancora meno, di una tra esse.

Il tema della coscienza risuona nella mente e nell'animo di tutti, credenti e non credenti. Essa è patrimonio comune e come tale deve essere salvaguardata; non costituisce un tema per il quale si possano rivendicare esclusive, laiche o confessionali che siano. Con semplicità ed efficacia ha scritto Uberto Scarpelli che "Dio è nascosto (*Isaia*, XLV, 15). Dio è sulla soglia, ma non varca la soglia per legittimare testi e tradizioni, delegare vicari e altre autorità. Né chiede a ciascuno di noi di rinunciare alla libertà etica, luogo ove più che in qualsiasi altro lo sentiamo vicino"<sup>118</sup>.

All'insistita accusa di relativismo mossa a quanti affermano la pari dignità davanti alla legge dello Stato di ogni credenza e convinzione in materia di fede<sup>119</sup>, si può replicare che la democrazia non ne può prescindere<sup>120</sup>: esso altro non è che la linfa e la trama, complessa al punto da essere talvolta di difficile lettura, del fondamento pluralista di una società democratica, di cui lo Stato si fa garante ed arbitro imparziale. A difesa di questo fondamento pluralista è richiesto che si affermino con metodo democratico regole e valori condivisi, "fondabili unicamente su criteri di

---

<sup>116</sup> Sottolineava l'esigenza di superare "l'equivoco concettuale, oltre che culturale e storico, dell'idea di una libertà coincidente con la incondizionata adozione del comportamento ispirato al proprio interesse egoistico" G. AMATO, *Libertà: involucro del tornaconto o della responsabilità individuale?*, in *Politica del diritto*, 1990, p. 29.

<sup>117</sup> Cfr. E. DÍAZ, *Etica*, cit., p. 42 s.

<sup>118</sup> Cfr. U. SCARPELLI, *Bioetica: prospettive e principi fondamentali*, ora in *Bioetica laica*, cit., p. 42.

<sup>119</sup> Ricorda S. MAGISTER, *Democrazia sotto tutela. La marcia a ritroso di Giovanni Paolo II* (in *www.chiesa.espressonline.it*), p. 1, che il Pontefice, nel discorso al Parlamento italiano del 14 novembre 2002, «citando la propria enciclica "Veritatis Splendor" ha messo in guardia "dal rischio di alleanza fra democrazia e relativismo etico», ed ancora «citando l'altra enciclica "Centesimus Annus" ha spiegato: "se non esiste nessuna verità ultima che guidi e orienti l'azione politica, [...] una democrazia senza valori si converte facilmente in un totalitarismo aperto oppure subdolo, come dimostra la storia»

<sup>120</sup> Cfr. R. BODEI, *L'etica*, cit. p. 20.

logica ragionevolezza<sup>121</sup> ma pur sempre modificabili<sup>122</sup>, il cui orizzonte sia un governo della società civile “*etsi Deus non daretur*”. Non che si impongano, per il conseguimento di fini ultraterreni, valori irrinunciabili e verità assolute<sup>123</sup>, di cui lo stato laico nulla può e deve sapere<sup>124</sup>, che esigono

---

<sup>121</sup> Cfr. **S. DOMIANELLO**, *La rappresentazione*, cit., p. 34, che rinvia a **L. D'ANDREA**, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

<sup>122</sup> “Una democrazia deliberativa está en proceso continuo de desarrollo, porque aunque el objetivo inmediato del discurso público es la consecución de una decisión política, las conclusiones finales son siempre provisionales y se pueden poner en tela de juicio”: cfr. **F. VIOLA**, *Laicidad de las instituciones, sociedad multicultural y religiones*, in *Persona y Derecho*, 2005, vol. 53, p. 98, che si rifà all'affermazione di **M. WALZER**, *Spheres of Justice*, New York, 1983, per il quale “in democracies politics all destinations are temporary. No citizen can ever claim to have persuaded his fellow once and for all”.

<sup>123</sup> Come necessariamente avviene nell'ordinamento della Chiesa cattolica, caratterizzato dalla “irreversibilità” dei valori costitutivi del diritto divino, nel loro contenuto essenziale: si veda, per tutti, **S. BERLINGÒ**, *L'ultimo diritto*, cit., specie p. 28 s.. Per **G. ZAGREBELKY**, *La Chiesa cattolica è compatibile con la democrazia?*, in *Micromega*, n. 2/2006, “democrazia e verità assoluta, democrazia e dogma, sono incompatibili. La verità assoluta e i dogma valgono nelle società autocratiche, non in quelle democratiche”.

Per un “tentativo di ridare, in questa crisi dell'umanità, un senso comprensibile alla nozione di cristianesimo come *religio vera*” si veda **J. RATZINGER**, *La verità cattolica*, in *Micromega*, 2/2000, p. 41 ss. (il passo si legge a p. 53).

<sup>124</sup> Lo Stato, dunque, non ha la competenza né il compito di affermare o di negare una “verità”, per non tornare a superate e pericolose confusioni tra diritto e morale, o tra diritto positivo e diritto naturale, del quale ultimo la Chiesa rivendica di essere unica depositaria ed interprete. Di conseguenza, “lo Stato di un paese prevalentemente cattolico” non può accogliere gli insegnamenti della Chiesa, come invece riteneva **L. SPINELLI**, voce *Stato e confessioni religiosi*, II) *Stato e Chiesa cattolica*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1993, p. 7, sia pure con l'avvertenza che ciò è consentito “in quanto, e solo in quanto, lo stato ribadisce per volontà sua, per sua iniziativa, per autonoma decisione, le tesi cattoliche che, pur mantenendo integro il loro specifico, vengono ad assumere una connotazione laica proprio perché le afferma lo Stato nella sua piena sovranità”.

Intende la “laicità della democrazia come lo spazio pubblico in cui tutti i cittadini, credenti e non credenti, si scambiano i loro argomenti e mettono in pratica procedure consensuali di decisione, senza chiedersi conto autoritativamente delle ragioni della propria fede o credenza. Ciò che conta è la capacità di reciproca persuasione e la leale osservanza delle procedure” **G.E. RUSCONI**, *Ridefinire la laicità della democrazia*, cit., p. 5, secondo una definizione che egli stesso riconosce potrebbe essere considerata “formale e proceduralista” da chi però non tenesse conto che “democrazia è sinonimo di società civile che si dà regole vincolanti proprio per far coesistere la pluralità dei valori da essa espressi” (ibidem).

un'obbedienza generalizzata<sup>125</sup>, a meno di non volere rendere "disperata" - come riteneva Kelsen - la causa della democrazia<sup>126</sup>.

Il cosiddetto relativismo, dunque, altro non è che "il nome polemico del pluralismo e della libertà"<sup>127</sup>. Il diritto in un ordinamento democratico, di conseguenza, "va considerato con chiara evidenza come un'esperienza umana di dover-essere assolutamente laica nel suo principio"<sup>128</sup>, che muove dal libero confronto delle "ragioni della ragione" e non dall'obbedienza di tutti (credenti e non) alla "ragione della fede".

Del resto, anche l'ordinamento della Chiesa conosce lo scarto ineliminabile tra "natura delle cose" e regola giuridica, tra morale e diritto<sup>129</sup>, tra verità e certezza, se (per fare un esempio tra i più significativi), il suo ordinamento non riconosce la qualifica di soggetto di diritto né ai concepiti né ai nati, ma soltanto a coloro che sono entrati in modo formale a fare parte della comunità per avere ricevuto il battesimo, dal quale promanano, a norma del can. 96 C.J.C. "gli obblighi e i diritti che ... sono propri dei cristiani"<sup>130</sup>. E anch'essa pratica il relativismo delle qualificazioni giuridiche se, pur essendo trascorsi più di due secoli dall'introduzione in Europa del matrimonio civile, ne disconosce in larga parte la validità ed equipara quelle unioni alle "unioni di fatto", perché, come recita il par. 2 del can. 1055, "tra i battezzati non può sussistere un contratto matrimoniale valido, che non sia per ciò stesso

<sup>125</sup> Annota P. BELLINI, *Del primato del dovere. Introduzione critica allo studio dell'ordinamento della Chiesa cristiana cattolica*, Soveria Mannelli, 2004, p. 13 della *Premessa*, come la Chiesa, a seguito di un'operazione "generale eclettica e stabilizzatrice", si sia impossessata di un complesso di valori di varia matrice e variamente argomentati «come di "cosa sua"», e li abbia reimmessi "- di propria autorità - nel circuito ideale della circostante realtà umana riproponendoli [così ammantati d'una pozione autorità sociale] all'intendimento - e alla ubbidienza - non solo degli homines fideles ma più generalmente degli homines bonae voluntatis".

<sup>126</sup> Cfr. H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, Bologna, 1966, p. 107 ("la causa della democrazia risulta disperata se si parte dall'idea che sia possibile la conoscenza della verità assoluta, la comprensione dei valori assoluti").

<sup>127</sup> Cfr. C. GALLI, *Libertà*, cit., p. 39.

<sup>128</sup> Così si esprime F. D'AGOSTINO, *Ripensare la laicità: l'apporto del diritto*, nell'opera collettanea a cura di G. DALLA TORRE, *Ripensare la laicità*, cit., p. 49.

<sup>129</sup> Come ricordava S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p. 72, "quando si afferma che il diritto [...] non deve porsi o esercitarsi in contrasto con la morale, si dice cosa esattissima, ma che non autorizza l'illazione che non si possa considerare diritto quello che alla morale non corrisponde".

<sup>130</sup> Recita il can. 96 c.j.c.: "*Baptismo homo Ecclesiae Christi incorporatur et in eadem constituitur persona, cum officiis et iuribus quae christianis, attenta quidam eorum condicione, sunt propria ...*", "con una formula parzialmente mutata ma non per questo più perspicua" di quella accolta dal can. 86 del precedente c.j.c. del 1917, secondo l'avviso di C. MIRABELLI, voce *Persona fisica (dir. can.)*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 232 s.; è apprezzabile il tentativo di superare i limiti dell'esegesi letterale della norma compiuto da G. LO CASTRO, voce *Persona fisica nel diritto canonico*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile*, vol. XIII, p. 384 ss., per il quale "la fondazione dei diritti della persona nella Chiesa, e il fondamento stesso della personalità richiedono una corretta idea di diritto, non potendo ritenersi esclusi o compromessi dall'espressione letterale del can. 96, che ubbidisce a intenti specifici e non generali" (p. 389).



sacramento”, a meno che non si siano separati dalla Chiesa “con atto formale” (can. 1117).

## 15 - Conclusioni

Per l’effettiva garanzia dell’ordinamento democratico e laico della Repubblica, della leale collaborazione tra la Chiesa e lo Stato per il bene del Paese, come recita l’art. 1 dell’Accordo del 1984, bene di cui la pace religiosa è uno dei pilastri, per non accrescere la nostra distanza dall’Unione Europea, c’è da augurarsi che sia eliminata ogni occasione perché qualcuno in futuro, parafrasando Odofredo Denari, abbia motivo di affermare che “con la scusa della coscienza il Papa si intromette in ogni questione”<sup>131</sup>.

Come ha scritto Locke sul finire del diciassettesimo secolo<sup>132</sup> “confonde cielo e terra” chi non distingue lo stato dalle chiese, “questi due organismi che sono per origine, per fini e per ogni rispetto assolutamente distinti”: da questo pre-requisito trovano giovamento l’effettiva e piena indipendenza dell’uno e delle altre ed il carattere democratico della società italiana che non pregiudica la libertà religiosa di alcuno. La laicità della Repubblica, infatti, “non ha nulla di antireligioso, può essere praticata anche da una popolazione interamente cattolica alla sola condizione che essa accetti l’idea di una distinzione tra le funzioni dello Stato e quelle della Chiesa”<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Annotava Odofredo Denari, in *Lectura super Codicem*, I.1, de *Summa Trinitate*, 1: “*Dominus papa ratione peccati intromittit se de omnibus*”.

<sup>132</sup> Cfr. **J. LOCKE**, *Epistola sulla tolleranza*, ristampa de La Nuova Italia, Firenze, 1984, p. 26; l’epistola era stata pubblicata nel 1689.

<sup>133</sup> Così scriveva **A.C. JEMOLO**, *Le problème de la laïcité en Italie*, cit., “liberale di sicura fede e cattolico praticante” (nel ricordo di **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La lezione di Jemolo*, cit., p. 10).