



Laura De Gregorio

(professoressa associata di Diritto canonico e Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche)

Laicità e progetti per una *legge generale* sulla libertà religiosa *

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. 1990-2020: trent'anni di progetti per una *legge generale* sulla libertà religiosa - 3. Norme sulla libertà religiosa e laicità: indicazioni per un'indagine - 4. Quale laicità nei progetti di legge? - 5. Le leggi sulla laicità: alcuni esempi, molte suggestioni, qualche dubbio - 6. Nessuna nuova. *Cattiva nuova*.

1 - Premessa

Nessuna nuova. Buona nuova?

Al giurista ecclesiasticista che si interroghi sui nessi, sulle relazioni, sui legami tra il principio supremo di laicità dello Stato, enucleato dalla Corte costituzionale nel 1989¹, e i progetti di *legge generale* sulla libertà religiosa²,

* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione nel volume (a cura di A. CARDONE, M. CROCE) che raccoglie gli atti del Convegno sul tema "30 anni di laicità dello Stato. Fu vera gloria?" organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze (Firenze, 27- 28 settembre 2019).

¹ Corte costituzionale, sentenza 11-12 aprile 1989, n. 203.

² Ai fini delle presenti note si intendono per progetti di *legge generale* sulla libertà religiosa solo quelli proposti dal 1990 a oggi e rubricati *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*. Per alcuni approfondimenti dottrinali si rinvia a G. LEZIROLI (a cura di), *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*, Jovene, Napoli, 2004; V. TOZZI, G. MACRI, M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose. Atti del seminario di studio organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Salerno e dal Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni, Napoli e Fisciano, 15, 16 e 17 ottobre 2009*, Giappichelli, Torino, 2010; **L. DE GREGORIO**, *La legge generale sulla libertà religiosa: disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2012; R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019. Si vedano anche i due volumi pubblicati a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri dal titolo rispettivamente *L'attuazione della libertà religiosa in Italia. Note essenziali di legislazione e dottrina*, Roma, 1995 e *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, 2000, nonché il dossier pubblicato sulla rivista *Coscienza e Libertà*, 2012, pp. 33-104 dal titolo *Una*



elaborati a partire dal *lontano* 1990, la domanda sorge spontanea. Il silenzio del legislatore quanto alla legge generale (*nessuna nuova*) si presta infatti a differenti interpretazioni sollecitando risposte diverse all'interrogativo proposto (*cattiva nuova - buona nuova*).

Da un lato l'assenza di una legge sulla libertà religiosa sembrerebbe essere la conseguenza del disinteresse del Parlamento per il tema (*cattiva nuova*). L'eccessiva difficoltà di legiferare in una materia così multiforme e le criticità nell'utilizzare uno strumento, quello della legge generale, (forse?) non più adatto alla gestione della diversità religiosa del nuovo millennio e all'attuazione della laicità nel quotidiano bilanciamento di libertà, doveri e diritti, spiegherebbero le ragioni che in questi anni hanno convinto il legislatore sia della inopportunità, quando non della inutilità, di una tale legge e della abrogazione di quella *cd.* sui culti ammessi³, sia della *convenienza* di lasciare ad altri soggetti e strumenti la messa in opera del principio di laicità. D'altro canto la mancanza di una legge sulla libertà religiosa potrebbe essere valutata come un'ampia pausa di riflessione del potere legislativo foriera di scelte più meditate e attente al pluralismo religioso nella sua versione *made in Italy* e meglio coerenti proprio con quel principio di laicità che la Corte, nella sentenza n. 203, descriveva come "non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale"⁴.

L'atteggiamento del legislatore, insomma, non esprimerebbe distrazione e distanza, ma volontà di un cambio di rotta importante dopo trent'anni di una prassi non sempre efficace (*buona nuova*).

Per verificare quale tra le due risposte possa dirsi più convincente o, meglio, come avrebbe detto Arturo Carlo Jemolo, "ben motivata"⁵, si propone nel prosieguo di queste note di ripercorrere brevemente la vicenda dei progetti di legge sulla libertà religiosa; di individuare i contenuti di laicità in essi presente; di ragionare, infine, avvalendosi di alcune esperienze comparate, sulle difficoltà e sulle positività del cammino percorso fino a ora per guardare al futuro in modo costruttivo e formulare alcune ipotesi di lavoro.

legge di libertà religiosa: urgente, inutile, impossibile?

³ Si tratta della legge 24 giugno 1929, n. 1159 attuata con il regio decreto n. 289 del 28 febbraio 1930.

⁴ Corte costituzionale, sentenza 11-12 aprile 1989, n. 203.

⁵ Così **A.C. JEMOLO**, *I problemi partitici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1972, 2^a ed.



2 - 1990-2020: trent'anni di progetti per una legge generale sulla libertà religiosa

La decisione di riformare il Concordato del 1929 con la Chiesa cattolica ebbe, com'è noto, la conseguenza di avviare l'attuazione dell'art. 8, terzo comma della Costituzione e di iniziare una riflessione sul *nuovo* sistema dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose e sul *nuovo* ruolo della legge n. 1159 del 1929. Nei suoi interventi al Senato e alla Camera dei deputati, del 25 e 26 gennaio 1984, l'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi coglieva con grande lungimiranza il problema, che avrebbe dovuto essere affrontato quanto prima, relativamente a

“quelle confessioni religiose che sono oggi, ma potrebbero restare anche in futuro, talvolta per la stessa impostazione delle credenze, senza intesa, senza cioè quel collegamento che la Costituzione pone alla base del regime giuridico statale delle confessioni”.

L'opzione che già nel 1984 veniva preferita era quella di elaborare “una normativa di diritto comune⁶, destinata quanto meno a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio della libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali”⁷.

Occorrerà attendere il 1990 perché l'invito formulato nel 1984 potesse essere raccolto senza rimanere così lettera morta. Durante la X legislatura⁸, infatti, qualche anno dopo l'approvazione delle prime quattro intese *ex art. 8*, terzo comma della Costituzione⁹ e la pronuncia della Corte

⁶ Sull'idea e il significato di normativa di “diritto comune” si veda **F. ONIDA**, voce *Separatismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1989, vol. XLI, pp. 1343-1350; **ID.**, *L'alternativa del diritto comune*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1993, pp. 895-907; **ID.**, *A vent'anni dal Concordato. Quale separatismo oggi?* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 1 aprile, pp. 57-64.

⁷ Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di giovedì 26 gennaio 1984, p. 6565. Si veda in proposito **G. LONG**, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il Mulino, Bologna, 1991.

⁸ 2 luglio 1987-22 aprile 1992.

⁹ Si tratta in particolare delle intese con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese (legge n. 449 del 1984), l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (legge n. 516 del 1988), le Assemblee di Dio in Italia (legge n. 517 del 1988) e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (legge n. 101 del 1989).



costituzionale che consacrava il principio di laicità quale “principio supremo” e “profilo della forma di Stato”, il Consiglio dei Ministri approvava, sia pure senza presentarlo in Parlamento, un disegno di legge. Recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*¹⁰, tale disegno, oltre a sancire l’abrogazione, appunto, della legge n. 1159 del 1929 e del regio decreto n. 289 del 1930, regolava il procedimento per la stipula delle intese dettando una serie di disposizioni di attuazione del diritto di libertà religiosa come garantito in primo luogo dalla Carta costituzionale. L’articolazione del testo in cinque capi (I *Libertà di coscienza e di religione* - II *Confessioni e associazioni religiose* - III *Stipulazione d’intese* - IV *Reati contro la libertà di coscienza e di religione* - V *Disposizioni finali e transitorie*) inaugurava uno schema che sarà poi ripreso nel corso del tempo da quasi tutti i progetti¹¹.

Seguirà quella impostazione, infatti, innanzitutto il disegno n. 3947¹² (presentato dal Presidente del Consiglio Romano Prodi durante la XIII legislatura¹³) successivo di qualche anno all’approvazione delle intese con l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia (UCEBI) e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)¹⁴ e di poco precedente la firma di altre

¹⁰ Il disegno indica la data del 13 settembre 1990. Per un approfondimento si rinvia a **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, e a **G. LONG**, *Le confessioni religiose*, cit.

¹¹ Per una verifica della sostanziale omogeneità dei progetti si rinvia a **L. DE GREGORIO**, *La legge generale sulla libertà religiosa*, cit. Rispetto allo schema del disegno di legge del 1990 (unico che comprende ancora un capo - il IV - dedicato ai reati in materia religiosa di lì a poco modificati dagli interventi della Corte costituzionale) solo i seguenti progetti propongono una impostazione differente peraltro limitatamente ad alcuni aspetti: n. 6096 (XIV legislatura) e n. 4667 (XVII legislatura) entrambi composti rispettivamente di soli 15 e 11 articoli non inseriti in capi o sezioni; n. 448 (XVI legislatura) organizzato in sei capi (I *Libertà di religione* - II *Procedura per l’iscrizione nel registro delle confessioni religiose* - III *Diritti delle confessioni religiose iscritte nel registro delle confessioni religiose* - IV *Matrimonio religioso con effetti civili* - V *Intese* - VI *Disposizioni finali e transitorie*); n. 4650 (XVII legislatura) sempre organizzato in sei capi (I *Disposizioni generali* - II *Confessioni religiose* - III *Associazioni o fondazioni con finalità di religione o di culto* - IV *Disciplina fiscale* - V *Stipulazione di intese ai sensi dell’art. 8 della Costituzione* - VI *Disposizioni transitorie e finali*).

¹² Disegno di legge n. 3947, presentato il 3 luglio 1997 dal Presidente del Consiglio dei ministri R. Prodi, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*.

¹³ 9 maggio 1996-29 maggio 2001.

¹⁴ Le leggi di approvazione delle intese sono la n. 116 (UCEBI) e la n. 520 (CELI) del 1995.



due intese rispettivamente con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista Italiana¹⁵.

La stessa struttura¹⁶ si ritroverà anche nelle proposte e nei disegni presentati nel corso delle legislature XIV¹⁷ e XV¹⁸.

La prima, abbandonando provvisoriamente il percorso delle intese, vedeva la presenza di progetti di iniziativa di singoli deputati (nn. 1576, 1902, 6096¹⁹) accanto a quello nuovamente presentato dalla Presidenza del Consiglio (n. 2531²⁰). La seconda, provando a seguire contemporaneamente la vicenda delle intese e quella della legge generale sulla libertà religiosa, proponeva una situazione più complessa. Da un lato, riprendendo il discorso interrotto nel 2000, firmava per la seconda volta le intese con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista Italiana e concludeva le trattative con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharama Samgha, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale e la Chiesa Apostolica in Italia²¹. Dall'altro segnalava la presentazione di quattro diversi progetti tutti di iniziativa parlamentare (nn. 36, 134, 945, 1160²²).

¹⁵ Le intese vengono firmate il 20 marzo del 2000.

¹⁶ È significativo rilevare come nessuno dei progetti presentati nel corso delle legislature XIV e XV sia stato in qualche modo interessato dalla vicenda dell'UAAR-Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti che per la prima volta durante quei cicli legislativi acquistava visibilità. Per una ricostruzione sintetica ed efficace della questione si rinvia alla sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale il 27 gennaio 2016, n. 52.

¹⁷ 30 maggio 2001-27 aprile 2006.

¹⁸ 28 aprile 2006-28 aprile 2008.

¹⁹ Proposta di legge n. 1576, d'iniziativa dei deputati V. Spini e altri presentata il 14 settembre 2001, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*; Proposta di legge n. 1902, d'iniziativa del deputato G. Molinari presentata il 6 novembre 2001, *Norme sulla libertà religiosa*; Proposta di legge n. 6096, d'iniziativa del deputato A. Perrotta presentata il 22 settembre 2005, *Disposizioni sulla libertà religiosa*.

²⁰ Disegno di legge n. 2531, presentato il 18 marzo 2002 dal Presidente del Consiglio dei ministri S. Berlusconi, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*. Sono Romano Prodi nel 1997 e Silvio Berlusconi nel 2002 a proporre, in qualità di Presidenti del Consiglio, disegni di legge sulla libertà religiosa.

²¹ Le intese vengono tutte firmate in data 4 aprile 2007.

²² Proposta di legge n. 36, d'iniziativa del deputato M. Boato presentata il 28 aprile 2006, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*; Proposta di legge n. 134, d'iniziativa dei deputati V. Spini e altri presentata il 28 aprile 2006, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*; Disegno di legge n. 945, d'iniziativa del senatore L. Malan presentato il 12 settembre 2006, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*; Disegno di legge n. 1160,



La brevità della XV legislatura non permetteva di attuare pienamente la politica ecclesiastica che si era scelta di perseguire. Con l'inizio del nuovo ciclo legislativo²³, dunque, sembrava di dover tornare al punto di partenza. Sennonché la legislatura iniziata il 29 aprile 2008, dopo un primo momento di assoluta indifferenza per il tema dei "rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose"²⁴, conseguiva alcuni importanti risultati quanto alle intese (approvandone cinque delle sei firmate nel 2007²⁵), ma rimaneva assolutamente silente riguardo ai tre progetti di legge sulla libertà religiosa (nn. 448, 618, 3613²⁶) che non saranno mai esaminati, sebbene in uno di essi per la prima volta fossero proposti contenuti e struttura più in sintonia con i cambiamenti del panorama religioso in Italia nel frattempo intervenuti²⁷.

Il quadro così delineato, nonostante l'avvicinarsi di legislatori e governi, figurava pressoché identico²⁸ negli anni successivi.

Durante la XVII legislatura²⁹ veniva firmata e approvata l'intesa con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai³⁰; d'altro canto rimaneva senza

d'iniziativa dei senatori M. Negri e altri presentato il 14 novembre 2006, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*.

²³ 29 aprile 2008-14 marzo 2013.

²⁴ Così recita l'art. 117, lett. c), della Costituzione.

²⁵ A eccezione dell'intesa con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, vengono approvate con legge le intese con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (legge n. 126 del 2012), la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (legge n. 127 del 2012), la Chiesa Apostolica in Italia (legge n. 128 del 2012), l'Unione Buddhista Italiana (legge n. 245 del 2012), l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharama Samgha (legge n. 246 del 2012).

²⁶ Proposta di legge n. 448, d'iniziativa dei deputati R. Zaccaria e altri presentata il 29 aprile 2008, *Norme sulla libertà religiosa*; Disegno di legge n. 618, d'iniziativa della senatrice M. Negri presentato il 20 maggio 2008, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*; Proposta di legge n. 3613, d'iniziativa del deputato I. Miglioli presentata il 7 luglio 2010, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*.

²⁷ Si tratta della proposta n. 448 del 2008. Si veda *supra*, nota 11.

²⁸ Nonostante l'intervento della Corte costituzionale con la sentenza del 27 gennaio 2016 n. 52, anche i progetti presentati nel corso delle legislature XVI e XVII si connotano per un assoluto silenzio, sul piano dei contenuti e della struttura, rispetto a quanto la sentenza della Corte e il dibattito dottrinale avevano nel frattempo sottoposto all'attenzione in tema di ateismo organizzato e suoi rapporti e relazioni con lo Stato nel quadro delle disposizioni costituzionali di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

²⁹ 15 marzo 2013-22 marzo 2018.

³⁰ L'intesa viene firmata il 27 giugno 2015 e approvata con la legge n. 130 del 2016.



seguito la presentazione dei progetti di legge nn. 2939, 4650 e 4667³¹ per i quali né discussione né analisi saranno avviati presso le competenti commissioni³². Quanto alla legislatura in corso, infine, da un lato dopo poco più di un anno dal suo esordio giungeva all'importante traguardo della firma dell'intesa con l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"³³, che rappresenta in Italia la confessione anglicana Church of England. A oggi, tuttavia, non fa registrare la presenza di alcun disegno e di alcuna proposta recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*. Per la prima volta, inoltre, dopo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 marzo 1985, che aveva istituito la *Commissione di studio con il compito di valutare le richieste delle confessioni religiose e di procedere ad ogni necessario adempimento in vista della predisposizione di progetti di intesa che formeranno oggetto delle trattative*, e quello del 14 marzo 1997 che, a sua volta, istituiva la *Commissione consultiva per la libertà religiosa con funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e della legge in materia di coscienza, di religione e credenza*³⁴, l'attuale legislatura non sembra ritenere necessario e neppure opportuno rinnovare alcuna commissione o dare vita *ex novo* ad altro organismo per coadiuvare la Presidenza del Consiglio nelle scelte in materia di libertà religiosa.

Ora, la narrazione fin qui condotta della lunga vicenda relativa ai tanti progetti mai diventati legge, che ha contraddistinto, come evidenziato, il cammino di diverse legislature, conferma la *nessuna nuova* che voleva indicare all'inizio del primo paragrafo il silenzio del Parlamento sul tema. Prima di decidere come declinare ulteriormente tale silenzio, se in una *nuova buona* o in una *nuova cattiva*, si suggerisce nei

³¹ Proposta di legge n. 2939, d'iniziativa del deputato F. Lavagno presentata il 6 marzo 2015, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*; Proposta di legge n. 4650, d'iniziativa dei deputati L. Lacquaniti e altri presentata il 20 settembre 2017, *Norme in materia di libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*; Proposta di legge n. 4667, d'iniziativa dei deputati E. Preziosi e altri presentata il 28 settembre 2017, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*. Occorre segnalare la presentazione in data 23 settembre 2014, da parte del senatore L. Manconi, di un disegno di legge recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi* ritirato, tuttavia, in data 27 gennaio 2015.

³² Solo il progetto n. 4650 risultava assegnato alla prima Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 13 dicembre 2017.

³³ L'intesa è stata firmata il 30 luglio 2019.

³⁴ Sulle commissioni, la loro composizione e le loro vicende si rinvia ai volumi pubblicati a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri *L'attuazione della libertà religiosa in Italia*, cit., e *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, cit.



paragrafi successivi di spostare l'attenzione sui contenuti delle proposte e dei disegni presentati a partire dal 1990, nonché sui testi di alcune leggi sulla laicità recentemente emanate nel contesto europeo e oltre oceano. Ciò consentirà non solo di aggiungere un nuovo tassello alla vicenda delle norme sulla libertà religiosa, ma anche di verificare se e in quale misura attraverso quelle norme possa e/o debba attuarsi il principio di laicità.

3 - Norme sulla libertà religiosa e laicità: indicazioni per un'indagine

Quando durante la X legislatura per la prima volta viene elaborato un progetto di legge *sulla libertà religiosa*, la Corte costituzionale ha da poco più di un anno enucleato il principio di laicità indicandone valore, contenuti e riferimenti normativi. Nel raccogliere, dunque, l'invito formulato nel 1984 dal Presidente del Consiglio Bettino Craxi, a prevedere una disciplina anche per le confessioni senza intesa, la X legislatura e a maggior ragione quelle successive conoscono (o almeno dovrebbero conoscere) quanto la Consulta nel 1989 ha statuito sulla laicità definendola principio supremo, profilo, tra gli altri, della forma repubblicana, strumento di garanzia della libertà religiosa e di tutela e salvaguardia del pluralismo confessionale e culturale.

Tale breve premessa, nel richiamare l'attenzione sulla successione temporale principio di laicità-progetti sulla libertà religiosa, permette di avviare una indagine per testare in primo luogo il grado di laicità di questi ultimi. Successivamente per accertare se il legislatore, a fronte delle difficoltà di approvare una normativa sulla libertà religiosa, abbia pensato nel corso del tempo a percorsi diversi per la laicità: ipotizzando di emanare una *legge generale* da affiancare a quella sulla libertà religiosa, oppure, di affidare a strumenti *altri* rispetto a quelli legislativi l'attuazione della laicità.

4 - Quale laicità nei progetti di legge?

Immaginando una sorta di *secularism test*, la ricerca sul grado di laicità delle proposte e dei disegni di legge sulla libertà religiosa può condursi seguendo due approcci diversi e complementari. Il primo di tipo *formale*, destinato innanzitutto a individuare il numero di volte in cui la parola laicità compare in quelle proposte e in quei disegni e in secondo luogo diretto a selezionare le disposizioni in essi specificamente dedicate al



principio di laicità. Il secondo approccio, più di carattere *sostanziale*, focalizzato sui temi e sul significato delle norme comprese nei progetti.

Semplice e dai risvolti curiosi il primo controllo (analisi formale). Scorrendo tutti i testi dal 1990, si evince che solo due contengono il termine laicità, gli stessi che, d'altra parte, indicano anche norme al riguardo. Si tratta specificamente delle proposte n. 448 e n. 4650.

La prima, presentata il 29 aprile 2008³⁵ su iniziativa dei deputati R. Zaccaria e altri, rubricata *Norme sulla libertà religiosa*, così statuisce all'art. 1, secondo comma: "La presente legge si fonda sul principio della laicità dello Stato al quale è data attuazione nelle leggi della Repubblica".

La seconda, presentata il 20 settembre 2017³⁶ su iniziativa dei deputati L. Lacquaniti e altri, rubricata *Norme in materia di libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, così prevede all'art. 2 (*Principi fondamentali*), secondo comma: "La presente legge concorre all'attuazione del principio costituzionale di laicità inteso come salvaguardia della libertà di coscienza e di religione in regime di pluralismo religioso e culturale".

Questi dati suggeriscono riflessioni e sollecitano interrogativi.

Le prime evidenziano da un lato che la maggior parte dei progetti sulla libertà religiosa non avverte la necessità di disporre anche in materia di laicità; dall'altro che gli unici articoli sul tema si presentano con formulazioni differenti espressione di diversi modi di pensare la relazione normativa laicità-libertà religiosa. Il n. 448 *fonda* la legge sulla libertà religiosa nel principio di laicità e ne affida la concreta operatività alle "leggi della Repubblica" altre e diverse, sembrerebbe, rispetto a quella sulla libertà religiosa. Il n. 4650 prevede, invece, una *concorrenza* di quest'ultima *all'attuazione* del principio di laicità, così assegnandole un ruolo di grande responsabilità. Quanto agli interrogativi, viene spontaneo domandarsi se sia necessaria o, quantomeno, congrua la presenza di specifiche disposizioni sulla laicità in una legge che si occupa di libertà religiosa, ovvero, se sia semplicemente irrilevante perché il *grado* di laicità di quest'ultima si gioca solo sul profilo della sua struttura e dei suoi contenuti. Sicché dovrebbe considerarsi laica (indipendentemente dalla presenza o meno di specifici articoli) una legge le cui norme e la cui impostazione complessiva superino, per così dire, la prova del *secularism test* risultando conformi a quella garanzia per il fattore religioso in regime

³⁵ XVI legislatura.

³⁶ XVII legislatura.



di pluralismo confessionale e culturale che la Corte costituzionale nel 1989 ha individuato quale peculiare significato del principio supremo di laicità.

Da questo punto di vista (approccio contenutistico-sostanziale) si tratterebbe di indicare le materie da disciplinare con una legge generale sulla libertà religiosa; di riflettere sui contenuti delle norme che si vogliono necessariamente ricomprendere in essa; di studiare infine la loro formulazione per testarne la conformità al principio di laicità. Un semplice confronto tra tutti i disegni e le proposte a oggi presentati si rivela interessante. L'omogeneità dell'articolazione e la sostanziale uniformità delle singole prescrizioni normative, spesso ripetute con formule identiche, paiono evidenziare una convergenza di fondo verso alcuni temi che il legislatore ritiene *essenziale* regolare con una legge generale sulla libertà religiosa³⁷. È rispetto a questo nucleo forte allora che potrebbe essere utile procedere per assicurarne innanzitutto la coerenza in termini di laicità e in secondo luogo per apportare eventuali modifiche e *accommodements*. Ovviamente, questo metodo di lavoro presuppone che a priori si sia optato per il tipo di laicità da attuare anche attraverso una legge sulla libertà religiosa: per dirla con le parole del *Rapport Bouchard-Taylor*, una laicità *ouverte* oppure una laicità *rigide*³⁸.

Se nessuna delle ipotesi di ricerca illustrate appare convincente (né l'approccio formale, né quello sostanziale) nulla esclude di percorrere una strada diversa. Quella che conduce, cioè, a emanare due differenti

³⁷ Per una verifica dei testi dei progetti, delle differenze e delle molte similitudini si rinvia all'analisi condotta in L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa*, cit.

³⁸ Con queste parole il *Rapport Bouchard-Taylor - Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, pubblicato nel 2008 dal Governo del Québec, indicava i diversi possibili regimi di laicità sottolineando come questi ultimi "dans le monde sont généralement classés en fonction du rapport qu'ils entretiennent avec la pratique religieuse". In particolare specificava che "la laïcité est plus ou moins «intégrale» et «rigide» ou «souple» et «ouverte», selon la manière dont sont résolus les dilemmes qui se posent lorsque les principes de la laïcité entrent en conflit. Une forme de laïcité plus rigide permet une restriction plus grande du libre exercice de la religion au nom d'une certaine interprétation de la neutralité de l'État et de la séparation des pouvoirs politique et religieux, alors que la laïcité «ouverte» défend un modèle axé sur la protection de la liberté de conscience et de religion, ainsi qu'une conception de la neutralité étatique plus souple". Aggiungeva, molto realisticamente, che "dans les faits, les régimes de laïcité se situent dans un continuum allant des positions les plus rigides et sévères aux positions les plus flexibles et accommodantes envers la pratique religieuse" e che un "État peut adopter des positions tantôt plus restrictives sur un enjeu, tantôt plus ouvertes sur un autre". Cfr. *Rapport Bouchard-Taylor - Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Chapitre VII, *Le régime québécois de la laïcité*, in particolare pp. 133-138.



normative: una sulla libertà religiosa e una *ad hoc* per tradurre il principio di laicità.

Lasciando aperte a ulteriore ponderazione le osservazioni e gli interrogativi formulati, si guarderà nel paragrafo successivo ad alcune esperienze che possono essere utili per meglio scegliere e decidere a proposito di una *legge generale italiana* sulla libertà religiosa.

5 - Le leggi sulla laicità: alcuni esempi, molte suggestioni, qualche dubbio

Il 26 aprile 2018 il Cantone di Ginevra promulgava una legge sulla laicità dello Stato, che entrerà in vigore il 9 marzo dell'anno successivo, al fine di "a) protéger la liberté de conscience, de croyance et de non-croyance; b) préserver la paix religieuse; c) définir le cadre approprié aux relations entre les autorités et les organisations religieuses"³⁹.

A distanza di poco più di un anno, il 16 giugno 2019, oltre oceano, l'Assemblea nazionale del Québec approvava una legge simile per "affirmer la laïcité de l'État" e "préciser les exigences qui en découlent"⁴⁰.

Nel quadro delle riflessioni fino a qui condotte una breve analisi dei due testi richiamati può servire per valutare, come sopra anticipato, se e in quali termini possa essere auspicabile, anche per il contesto italiano, una normativa sulla laicità distinta e ulteriore rispetto a quella sulla libertà religiosa.

Iniziando dalla legge cantonale di Ginevra⁴¹, essa definisce all'art. 2 il principio di laicità come *neutralità* dello Stato "dans les affaires religieuses"⁴² e ne specifica, negli articoli successivi, i contenuti e i

³⁹ Così l'art. 1 della *Loi sur la laïcité de l'État (LLE)* n. 11764. Per un primo commento sulla legge e i suoi contenuti si veda **R. ASTORRI**, *La legge sulla laicità dello Stato del Cantone di Ginevra*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2019, 2 agosto, pp. 469-479.

⁴⁰ Si tratta del *Projet de loi n. 21 - Loi sur la laïcité de l'État* del 16 giugno 2019. Per un primo commento si rinvia a **D KOUSSENS**, *Une laïcité moindre*, in L. Ceilis, D. Dabby, D. Leydet, V. Romani, (sous la direction de), *Modération ou extrémisme? Regards critiques sur la loi 21*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2020, pp. 83-96.

⁴¹ La legge è strutturata in quattro capitoli rubricati rispettivamente: I *Principes* (artt. 1-3); II *Relations entre autorités et organisations religieuses* (artt. 4-9); III *Dialogue, information et enseignement* (art. 10-11); IV *Dispositions finales et transitoires* (art. 12-15).

⁴² Il principio di laicità è stato solennemente enunciato nella nuova Costituzione entrata in vigore nel 2012 in sostituzione di quella del 1846. Così recita l'art. 3 rubricato "Laicità": "1. Lo Stato è laico. Osserva la neutralità religiosa. 2. Non stipendia né sovvenziona alcuna attività di culto. 3. Le autorità curano le relazioni con le comunità



caratteri. In primo luogo indica doveri e vincoli che l'istituzione statale come tale è tenuta ad assolvere e a osservare⁴³, nonché obblighi che determinati individui "dans le cadre de leurs fonctions" e "lorsqu'il sont en contact avec le public" devono adempiere⁴⁴. Stabilisce quindi le modalità di relazione (anche sul piano finanziario) tra Stato e comunità religiose organizzate⁴⁵ chiarendo che il primo può "entretenir des relations avec des organisations religieuses", ma che a queste ultime la legge non riconosce un diritto "à entretenir des relations avec les autorités"⁴⁶. Infine, offre una serie di disposizioni che disciplinano, nel rispetto della neutralità statale, le manifestazioni religiose "de nature cultuelles et non cultuelles", le cerimonie ufficiali e i giuramenti⁴⁷, il porto di simboli religiosi⁴⁸, l'assistenza spirituale (o, secondo la dizione della legge, "l'accompagnement philosophique, spirituel ou religieux"⁴⁹), gli edifici "ecclésiastiques dont la propriété a été transférée aux Églises"⁵⁰, il dialogo interreligioso⁵¹, e, ancora, l'insegnamento "du fait religieux" nelle scuole pubbliche⁵².

Venendo alla legge provinciale del Québec, l'„affirmation de la laïcité de l'État" è spiegata nei primi due articoli in cui, dopo aver statuito che "l'État du Québec est laïque" (art. 1), si precisa che

religiose".

⁴³ L'art. 3, commi primo e secondo, precisa che, essendo lo Stato laico, non stipendia né sovvenziona "aucune activité cultuelle" e che la sua neutralità religiosa da un lato vieta "toute discrimination fondée sur les convictions religieuses, ou l'absence de celles-ci ainsi que toute forme de prosélytisme", dall'altro garantisce "un traitement égal de tous les usagers du service public sans distinction d'appartenance religieuse ou non".

⁴⁴ Così l'art. 3, commi terzo e quinto.

⁴⁵ Secondo quanto specificato dall'art. 2, primo comma "le communautés religieuses s'organisent selon les formes du droit privé" in particolare, come indica il secondo comma dello stesso articolo, quali "association" o "fondation" con un "but cultuel et non lucratif".

⁴⁶ In questi termini dispongono gli artt. 4 e 5.

⁴⁷ Cfr. artt 3, sesto comma, e 6.

⁴⁸ Così l'art. 7.

⁴⁹ Cfr. art. 8.

⁵⁰ Cfr. art. 9. Tale articolo è significativamente rubricato *Biens incamerés* a sottolineare la condizione dei beni ecclesiastici incamerati dallo Stato e successivamente retrocessi dai comuni alle chiese.

⁵¹ In particolare l'art. 10.

⁵² Così l'art. 11.



“La laïcité de l’État repose sur les principes suivants: 1 la séparation de l’État et des religions; 2 la neutralité religieuse de l’État; 3 l’égalité de tous les citoyens et citoyennes; 4 la liberté de conscience et la liberté de religion” (art. 2).

Organizzata in sei capitoli⁵³ la legge della provincia canadese insiste sul divieto di portare simboli religiosi “dans l’exercice de leurs fonctions” da parte di alcuni individui⁵⁴ e sull’obbligo di prestare e ricevere determinati servizi pubblici “à visage découvert”⁵⁵.

È il preambolo a illustrare le ragioni che motivano la scelta compiuta e che giustificano i contenuti del testo approvato⁵⁶. Le “caractéristique propres” di cui è espressione la tradizione civilistica; i “valeurs sociales distinctes”; un “parcours historique spécifique”: sono questi gli elementi che avrebbero originato un legame particolare con la laicità consacrandone il carattere preponderante nell’ordinamento giuridico. Per il legislatore del 2019 la laicità, infatti, è concepita come strumento per garantire un equilibrio fra “les droits collectifs de la nation québécoise et les droits et libertés de la personne”; per stabilire un “devoir de réserve” più stringente in materia religiosa nei confronti di coloro che esercitano specifiche funzioni, “se traduisant par l’interdiction pour ces

⁵³ I sei capitoli della legge sono così rubricati: 1 *Affirmation de la laïcité de l’État* (artt. 1-5) - 2 *Interdiction de porter un signe religieux* (art. 6) - 3 *Services à visage découvert* (artt. 7-10) - 4 *Dispositions diverses* (artt. 11-16) - 5 *Dispositions modificatives* (artt. 17-26) - 6 *Dispositions transitoires et finales* (artt. 27-32).

⁵⁴ Si veda in particolare il capitolo secondo e l’allegato II *Personnes visées par l’interdiction de porter un signe religieux dans l’exercice de leurs fonctions*.

⁵⁵ Il capitolo terzo dedica i suoi quattro articoli all’obbligo per chiunque possa qualificarsi come “Membre du personnel d’un organisme”, ai sensi degli allegati I (*Organismes*) e II (*Personnes assimilées à un membre du personnel d’un organisme pour l’application des mesures relatives aux services à visage découvert*) della legge, di “exercer ses fonctions à visage découvert” e al contestuale dovere per chiunque chieda di ricevere servizi “par un membre du personnel d’un organisme” di avere il viso scoperto allo scopo di permettere “la vérification de son identité” ovvero quando ciò sia richiesto per motivi di sicurezza (le uniche eccezioni, previste all’art. 9, riguardano “motif de santé, d’un handicap ou des exigences propres à ses fonctions ou à l’exécution de certaines tâches”).

⁵⁶ Per alcuni commenti che ricostruiscono i passaggi precedenti l’emanazione della legge del 2019 si veda **M. OLIVETTI**, *Una “Carta dei valori” per il Québec?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 4, pp. 990-993, e **D. KOUSSEN, B. LAVOIE**, *Fondements et effets socio-juridiques de la loi du 18 octobre 2017 favorisant le respect de la neutralité religieuse au Québec*, in *Revue de droit des religions*, 2018, 6, pp. 117-137. Interessante anche la lettura di **L. ROUSSEAU** (sous la direction de), *Le Québec Après Bouchard-Taylor. Les identités religieuses de l’immigration*, Presse de l’Université du Québec, Québec, 2012.



personnes de porter un signe religieux dans l'exercice de leurs fonctions"; per favorire, infine, il rispetto del dovere di imparzialità della magistratura.

Il peculiare spirito di questa legge, che ha comportato la modifica di alcune disposizioni sia della *Charte des droits et libertés de la personne*⁵⁷ sia della *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'Etat et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motifs religieux dans certains organismes*⁵⁸, trova una chiara conferma in primo luogo nell'art. 13, che esclude qualsiasi "accomodement ou autre dérogation ou adaptation" a eccezione di quelle in essa espressamente previste e, soprattutto, nell'art. 16 che, in chiusura del capitolo IV, stabilisce che:

"La présente loi ne peut être interprétée comme ayant un effet sur les éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec, notamment du patrimoine culturel religieux, qui témoignent de son parcours historique".

Come a dire, insomma, che la laicità non può *competere* (e prevalere) con quanto, sia pure di religioso, distingue e caratterizza l'unica provincia francofona nordamericana.

Le due normative qui sinteticamente descritte forniscono spunti per la riflessione sulla situazione italiana.

Entrambe, come osservato, intendono *disciplinare* la laicità dello Stato. Leggendo le singole disposizioni si ha tuttavia l'impressione che solo alcuni profili vengano presi in considerazione. Si percepisce, in altre parole, una specie di *scarto* (più evidente nel caso del Québec) tra l'oggetto, come espresso dalle rubriche, e il contenuto. Viene quindi da domandarsi se abbia senso, in realtà, legiferare al riguardo, configurandosi la laicità più come *metodo* generale di produzione delle norme che non quale principio da esplicitare di volta in volta solo in determinati temi individuati da una legge a essi appositamente dedicata.

Alcuni interrogativi sorgono poi in relazione a quella neutralità che, in nome della laicità dello Stato, è richiesta e imposta, nell'esercizio delle funzioni, a taluni dipendenti pubblici. È il caso della legge cantonale ginevrina laddove prevede che "les membres du Conseil d'État, d'un

⁵⁷ La *Charte des droits et libertés de la personne* è stata adottata all'unanimità dall'Assemblea nazionale del Québec il 27 giugno del 1975 ed è entrata in vigore il 28 giugno 1976.

⁵⁸ Si tratta del *Projet de loi n. 62 - Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'Etat et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motifs religieux dans certains organismes* del 18 ottobre 2017.



exécutif communal, ainsi que les magistrats du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes”, nonché “les agents de l’État, soit ceux du canton, des communes et des personnes morales de droit public” devono osservare, nello svolgimento dei loro compiti, la “neutralité religieuse” e astenersi, a contatto con il pubblico, dal “signaler leur appartenance religieuse par des propos ou des signes extérieurs”. Previsioni analoghe ed estremamente dettagliate si rinvencono anche nella legge québécoise⁵⁹. Per entrambe, dunque, la neutralità riguarda non solo l’istituzione, ma anche *alcuni* membri del personale *durante* lo svolgimento dell’attività lavorativa. Questa constatazione suscita qualche perplessità. Innanzitutto in relazione all’*automatica* trasposizione della neutralità: dallo Stato agli individui, sia pure qualificati come lavoratori subordinati del primo e con specifiche mansioni. In secondo luogo per la limitazione del diritto di libertà religiosa di quei dipendenti pubblici che sembrerebbe trovare (almeno a una prima lettura) giustificazione nella loro aprioristica incapacità/impossibilità di adempiere in modo *imparziale*⁶⁰ quelle mansioni qualora decidessero di manifestare visibilmente (con un abbigliamento o un simbolo) la propria dimensione religiosa⁶¹.

⁵⁹ Si veda *supra*, note 51, 52, 53.

⁶⁰ In questi termini si esprime anche la Corte europea dei diritti dell’uomo più volte investita della questione relativa ai limiti, *ex art. 9, § 2*, della Convenzione europea, al diritto di manifestare la propria fede religiosa attraverso il porto di un determinato abito o simbolo. Nelle *Guide on art. 9 of the European Convention on Human Rights* (il testo è disponibile in www.echr.coe.int) aggiornate periodicamente, dopo aver precisato che “il diritto di indossare abiti e simboli religiosi non è assoluto e deve essere bilanciato con gli interessi legittimi di altre persone fisiche e giuridiche”, il § 98 così prosegue: “Per quanto riguarda gli *operatori* (funzionari o impiegati a contratto) dei servizi pubblici, la loro situazione è sostanzialmente diversa. Infatti, gli Stati possono invocare i principi di laicità e neutralità dello Stato per giustificare delle restrizioni relative ai segni religiosi che questi ultimi possono portare sul loro luogo di lavoro o servizio. La Corte ha ammesso come ‘scopo legittimo’ la volontà dello Stato di garantire una stretta neutralità religiosa al fine di preservare i diritti e gli interessi degli utenti dei servizi pubblici, soprattutto nei casi in cui questi ultimi sono vulnerabili. In questo caso si tratta di preservare il rispetto di tutte le convinzioni religiose e gli orientamenti spirituali degli utenti che sono i veri destinatari dell’esigenza di neutralità imposta agli operatori; lo Stato vigila dunque a che gli utenti beneficino di una parità di trattamento senza distinzione di religione. Di conseguenza il divieto opposto agli operatori di manifestare le proprie convinzioni religiose con il loro abbigliamento persegue uno scopo legittimo di tutela dei diritti e delle libertà altrui ai sensi del § 2 dell’art. 9 della Convenzione”.

⁶¹ “In effetti - scrive Romeo Astorri in un recente commento al testo cantonale ginevrino - la prospettiva nella quale si muove la legge apre a una sostanziale ambivalenza della disciplina della laicità. Essa proclama tra i suoi scopi la protezione della libertà di coscienza, di credenza e non credenza, ma tale protezione sembra essere



È questo un aspetto che merita ben più ampia meditazione implicando non poche conseguenze sotto il profilo dei rapporti libertà religiosa-laicità. A consigliare intanto una interpretazione su cui potrebbe essere opportuno riflettere è il pensiero espresso da Gérard Bouchard nel suo volume *L'interculturalisme. Un point de vue québécois* a proposito dell'„expression du religieux (ou de l'ensemble des croyances et des rituels qui en découlent)“ da parte di “certaines catégories d'employés de l'État” rispetto ai quali “on peut légitimement prohiber le port de signes religieux à cause des fonctions particulières que ces employés exercent”⁶². Lo storico e sociologo canadese propone al riguardo una interessante distinzione tra *image d'objectivité intégrale*, che “il est de la plus haute importance que de ces fonctions émane” al fine di “préserver une crédibilité institutionnelle qui doit demeurer sans tache”, e la *capacité*

intesa, in prevalenza, quasi paradossalmente, come protezione dello Stato dalla libertà di religione dei singoli”. Cfr. **R. ASTORRI**, *La legge sulla laicità dello Stato*, cit., p. 475. Interessante è la riflessione che Angelo Licastro riporta nelle pagine iniziali del suo volume a proposito della condizione giuridica del ministro di culto laddove richiama le “discussioni riguardanti la questione se l'ecclesiastico, avente giurisdizione o cura d'anime, potesse rivestire l'incarico di maestro elementare (o di insegnante presso le scuole pubbliche in genere)”. “L'argomento principale avanzato dai sostenitori della tesi contraria ad ammettere l'ecclesiastico con giurisdizione o cura d'anime all'insegnamento presso le scuole elementari - rileva l'autore - faceva leva sul carattere laico e non confessionale del predetto insegnamento, che si riteneva appunto pregiudicato dal ruolo ricoperto da chi è contestualmente investito della titolarità e dell'esercizio di un ufficio ecclesiastico”. Sennonché, la replica del Consiglio di Stato, che “respinse tutte le obiezioni e i dubbi che erano stati avanzati circa la compatibilità dell'ufficio ecclesiastico e quello di maestro elementare”, fondava le sue argomentazioni sulla circostanza che “la laicità dell'insegnamento e della scuola pubblica non dipende dal carattere personale di chi insegna, ma piuttosto dal rispetto di tutte le leggi e di tutti i regolamenti, richiesto a chiunque aspiri a ricoprire l'incarico di maestro”. Infatti, “in assenza di una specifica incapacità sancita dalla legge, potrà al più verificarsi, in concreto, il caso di una sostanziale incompatibilità tra i due uffici, determinata dall'impossibilità materiale per il ministro di culto, impegnato nella sua funzione ecclesiastica, di dedicare un tempo sufficiente ad assolvere altri incarichi. È questa, evidentemente, una questione di fatto, che potrebbe aversi anche a proposito di altro ufficio che non fosse quello del sacerdote con cura di anime e che deve essere, caso per caso, risolta dall'autorità scolastica locale, e non in modo assoluto, ma condizionatamente alla esistenza e durata della gravità dell'ufficio del parroco: se, per smembramento di parrocchia, per istituita coadiutoria o per qualunque altra ragione il parroco fosse alleggerito dal troppo peso del suo ministero, la incompatibilità contro lui pronunciata a riguardo dell'ufficio di maestro non avrebbe più ragione di essere e dovrebbe revocarsi”. Così, **A. LICASTRO**, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 68-70.

⁶² Così **G. BOUCHARD**, *L'interculturalisme. Un point de vue québécois*, Les Éditions du Boréal, Montreal, 2014, pp. 206-207.



d'objectivité che non sarebbe comunque alterata da eventuali simboli religiosi che quei funzionari desiderassero indossare:

“On aura noté que dans tous ce cas je parle d’image ou d’apparence au regard des citoyens. [...] Il ne s’ensuit pas que le port de signes religieux chez les officiers [...] entraîne nécessairement une incapacité d’objectivité”.

Semplicemente, sottolinea Bouchard,

“Au nom des institutions qu’ils incarnent, il est impératif que l’exercice de ce pouvoir extraordinaire soit entouré non seulement d’une neutralité mais aussi d’une crédibilité à toute épreuve aux yeux de tous”⁶³.

Rinviando ad altra sede un approfondimento che possa offrire risposte ai dubbi sollevati e tornando al contesto italiano, è interessante rilevare come il nostro legislatore non abbia fino a oggi neppure immaginato di percorrere la strada di una legge sulla laicità da accompagnare a quella sulla libertà religiosa. Segnale questo da non trascurare perché potrebbe avvalorare l’idea che sia sulla formulazione delle norme e sui contenuti della legge sulla libertà religiosa che occorra focalizzarsi *anche* per attuare il principio di laicità (evitando forse quelle criticità rilevate nelle esperienze svizzera e canadese). Impostando come chiave di ricerca sul sito del Parlamento proprio la parola *laicità* ed effettuando un’analisi dal 1990, sono solo tre i progetti di legge che vengono censiti: il n. 2729 e il n. 241, presentati rispettivamente durante le legislature XV e XVI e recanti entrambi *Modifica degli artt. 7, 8, e 19 della Costituzione per il rafforzamento della laicità della Repubblica*⁶⁴, e il n. 1828 proposto nel corso della legislatura attuale e rubricato *Introduzione nell’art. 1 della Costituzione del principio di laicità della Repubblica*⁶⁵. I primi due testi

⁶³ Così G. BOUCHARD, *L’interculturalisme*, cit, p. 208.

⁶⁴ Rispettivamente la Proposta di legge n. 2729, d’iniziativa dei deputati M. Turco e altri presentata il 5 giugno 2007, *Modifica degli artt. 7, 8, e 19 della Costituzione per il rafforzamento della laicità della Repubblica* (la proposta risultava assegnata alla 1^a Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede referente il 3 ottobre 2007) e la Proposta di legge n. 241, sempre d’iniziativa dei deputati M. Turco e altri presentata il 29 aprile 2008, *Modifica degli artt. 7, 8, e 19 della Costituzione per il rafforzamento della laicità della Repubblica* (la proposta risultava assegnata alla 1^a Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede referente il 24 giugno 2008).

⁶⁵ Si tratta del Disegno di legge n. 1828, d’iniziativa dei senatori I.V. Romano e altri presentato il 26 maggio 2020, *Introduzione nell’art. 1 della Costituzione del principio di laicità della Repubblica* (il disegno risulta assegnato alla 1^a Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede referente il 25 giugno 2020).



sono costituiti di sole tre disposizioni che riformulano gli artt. 7, 8 e 19 della Carta costituzionale perché, si legge nella relazione introduttiva, così come attualmente vigenti “fondano sul principio concordatario e sull’ineguaglianza giuridica le relazioni fra lo Stato e le Chiese”. Il disegno n. 1828 si compone, invece, di un’unica norma che intende sostituire l’art. 1 della Costituzione con il seguente: “L’Italia è una Repubblica democratica e laica fondata sul lavoro”.

Nessuno dei progetti presi in considerazione esprime evidentemente una *vera* legge sulla laicità a conferma, appunto, della scelta di non normare con una legislazione apposita quel principio. Limitandosi alla legislatura in corso significativo è peraltro constatare, a fronte dell’assenza di proposte per una legge generale sulla libertà religiosa o sulla laicità, la presenza di una serie di progetti che auspicano, tra gli altri, di modificare gli artt. 7 e 8 della Costituzione in vista del riconoscimento delle “radici culturali giudaico-cristiane”, ovvero della “tradizione giudaico-cristiana quale fondamento civile e spirituale della Repubblica”⁶⁶; di introdurre norme concernenti “l’esposizione del crocifisso nelle scuole e negli uffici delle pubbliche amministrazioni”⁶⁷; di ripristinare alcune festività religiose agli effetti civili⁶⁸. A distinguersi, la

⁶⁶ Così, il Disegno di legge n. 670, d’iniziativa dei senatori M. Romeo e altri presentato il 17 luglio 2018, *Modifica all’art. 8 della Costituzione concernente il riconoscimento della tradizione giudaico-cristiana quale fondamento civile e spirituale della Repubblica* (il disegno risulta assegnato alla 1^a Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede referente il 17 ottobre 2018) e la Proposta di legge n. 1800, d’iniziativa della deputata M. Biancofiore presentata il 24 aprile 2019, *Modifica all’art. 7 della Costituzione in materia di riconoscimento delle radici culturali giudaico-cristiane*.

⁶⁷ Sono specificamente la Proposta n. 387, d’iniziativa dei deputati B. Saltamartini e altri presentata il 26 marzo 2018, *Disposizioni concernenti l’esposizione del crocifisso nelle scuole e negli uffici delle pubbliche amministrazioni* (la proposta risulta assegnata alla 1^a Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede referente il 26 giugno 2018) e il Disegno di legge n. 746, d’iniziativa dei senatori M. Romeo e altri presentato il 6 agosto 2018, *Disposizioni concernenti l’esposizione del crocifisso nelle scuole e negli uffici delle pubbliche amministrazioni* (il disegno risulta assegnato alla 1^a Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede redigente il 2 ottobre 2018).

⁶⁸ In questi termini: Disegno di legge n. 26, d’iniziativa dei senatori D. Steger e altri presentato il 23 marzo 2018, *Riconoscimento di festività religiose agli effetti civili* (il disegno risulta assegnato alla 1^a Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede redigente il 21 giugno 2018); Proposta di legge n. 231, d’iniziativa dei deputati R. Gebhard e altri presentato il 23 marzo 2018 *Ripristino delle festività di San Giuseppe nella data del 19 marzo* (la proposta risulta assegnata alla 1^a Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede referente il 26 giugno 2018); Disegno di legge n. 16, d’iniziativa dei senatori D. Steger e altri presentato il 23 marzo 2018, *Ripristino delle festività di San Giuseppe nella data del 19 marzo* (il disegno risulta assegnato alla 1^a Commissione



proposta n. 248⁶⁹ che auspica l'istituzione dell'insegnamento dell'"Introduzione alle religioni" nella scuola secondaria di primo e di secondo grado

"non per sostituire, né sovrapporsi alle altre discipline già presenti nell'ordinamento scolastico (ivi compreso l'insegnamento della religione cattolica, previsto dall'articolo 9 dell'accordo del 1984, che ha modificato il Concordato lateranense del 1929, ratificato ai sensi della legge n. 121 del 1985), ma [...] [per] introdurre una materia che studi il fenomeno religioso come elemento dell'animo e della cultura umana"⁷⁰.

6 - Nessuna nuova. Cattiva nuova

All'inizio di queste note erano state individuate, in apertura del primo paragrafo, una affermazione (nessuna nuova) e una domanda (buona nuova?). La prima constatava lo stato dell'arte in merito al tema della legge generale sulla libertà religiosa su cui pare essere "caduto il silenzio

permanente - Affari costituzionali - in sede redigente il 21 giugno 2018); Proposta di legge n. 419 d'iniziativa dei deputati P. Plangger e altri presentata il 27 marzo 2018 - *Ripristino delle festività soppresse agli effetti civili* (La proposta risulta assegnata alla 1 Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede referente il 29 gennaio 2019); Disegno di legge n. 686 d'iniziativa dei senatori S. Pillon e altri presentato il 18 luglio 2018 - *Riconoscimento di festività religiose agli effetti civili* (Il disegno risulta assegnato alla 1 Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede redigente l'8 novembre 2018); Disegno di legge n. 1731 d'iniziativa della senatrice M. Rizzotti presentato il 20 febbraio 2020 - *Modifiche alla legge 27 maggio 1949, n. 260 e alla legge 5 marzo 1977 n. 54 in materia di riconoscimento di ricorrenze religiose quali festività agli effetti civili* (Il disegno risulta assegnato alla 1 Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede redigente il 25 giugno 2020); Disegno di legge n. 1817 d'iniziativa del senatore M. Mallegni presentato il 19 maggio 2020 - *Disposizioni volte al ripristino e riconoscimento di festività civili* (Il disegno risulta assegnato alla 1 Commissione permanente - Affari costituzionali - in sede redigente il 16 settembre 2020).

⁶⁹ Si tratta della Proposta n. 248 d'iniziativa dei deputati W. Verini e altri presentata il 23 marzo 2018 - *Istituzione dell'insegnamento dell'"Introduzione alle religioni" nella scuola secondaria di primo e secondo grado* (La proposta risulta assegnata alla 7 Commissione permanente - Cultura, scienza e istruzione - in sede referente il 26 giugno 2018).

⁷⁰ "Crediamo - scrive il proponente nella relazione introduttiva - che la scoperta della dimensione trascendente e di come l'uomo di ogni tempo viva questa esperienza sia un elemento fondamentale nella crescita di ogni persona, che può accompagnarla nella formazione di una coscienza critica e serena".



non perché esso non meritasse attenzione, ma perché si era rivelato irto di ostacoli - cambiati per di più col passare del tempo⁷¹.

La seconda, interrogandosi sulle reciproche connessioni fra laicità e libertà religiosa, provava a ragionare sul percorso compiuto e ad offrire spiegazioni e interpretazioni.

Le considerazioni svolte in queste pagine e le riflessioni maturate dall'esame condotto sembrerebbero non lasciare troppi dubbi su quale debba essere la risposta alla domanda iniziale: *cattiva nuova*. Non solo perché "la legge sulla libertà religiosa non buca e non bucherà a breve l'orizzonte"⁷²; soprattutto perché la politica ecclesiastica da tempo in essere è parsa in proposito (e più che mai appare oggi) deficitaria di una profonda e serena progettualità pensata per la specificità, la ricchezza e la peculiare pluralità religiosa italiana. Questa osservazione non nasconde evidentemente una dose di amarezza (prima che di disappunto) che nasce dal constatare la vivacità degli studi, delle proposte, del confronto che in sede scientifica⁷³ si sono svolti nel corso degli anni in merito agli strumenti

⁷¹ Così **G. AMATO**, *Prefazione. La libertà di coscienza e di religione*, in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., p. 9.

⁷² In questi termini si esprime **N. FIORITA**, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose*, in E. CECCHERINI, L. DE GREGORIO (a cura di), *Pluralismo religioso, forma di Stato e autonomia privata*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2018, pp. 23-35.

⁷³ Tra le iniziative più recenti si segnala quella della Fondazione Astrid che a metà del 2013, poco dopo l'inizio della XVII legislatura, aveva avviato una riflessione costituendo un gruppo di lavoro incaricato di elaborare "un testo di legge generale sulla libertà religiosa che potesse rivisitare l'impianto di quello esaminato più volte in Parlamento a partire dalla XIII legislatura e ormai risalente, come impostazione, nei suoi tratti essenziali ai primi anni '90". Come si legge nell'introduzione al volume pubblicato nel 2019 e frutto di quel lavoro (cfr. R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit.) "lo spunto per questa iniziativa era nato qualche mese prima a Camaldoli dove si svolgeva un seminario promosso dalla rivista 'Quaderni di diritto e politica ecclesiastica' al quale partecipavano alcuni professori della rivista. Il tema era centrato sull'esigenza di riavviare una politica ecclesiastica del nostro Paese e riprendere a discutere dei contenuti di una legge generale sulla libertà religiosa abrogativa della vecchia legge sui culti ammessi del 1929" [cfr. **R. ZACCARIA**, *Introduzione. Il gruppo di studio e il metodo di lavoro*, in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., p. 17]. A testimonianza dell'attenzione mai sopita verso il tema della legge generale, il gruppo, costituito da docenti universitari, rappresentanti istituzionali, esponenti di confessioni e di associazioni anche non confessionali aveva elaborato una proposta di legge articolata in cinque capi (I *Disposizioni generali* - II *Libertà religiosa individuale e associata* - III *Uguale libertà delle confessioni religiose* - IV *Disciplina fiscale* - V *Disposizioni finali*) che si proponeva di ricondurre "a sistema acquisizioni sedimentatisi in virtù dell'azione legislativa e giurisprudenziale e del raccordo tra ordinamento nazionale e ordinamenti



necessari, utili, o semplicemente appropriati, per gestire le criticità del fenomeno religioso sempre più presente nelle sfide che immigrazione, integrazione e cittadinanza pongono alle società nel nuovo millennio.

Da tempo sono stati individuati da più parti i *noccioli duri* della questione e le difficoltà che l'attuazione del diritto di libertà religiosa impone in uno scenario non più nuovissimo e sconosciuto, ma che richiede spesso risposte *nuove* e adeguate ai frequenti mutamenti del quadro iniziale⁷⁴. Eppure il silenzio (quasi l'indifferenza) del legislatore rimane così da delinearci quale vero *leitmotiv* e ribadire quelle "occasion[i]e perdut[e]a"⁷⁵ che confermano all'Italia il primo posto per essere a oggi l'unico "Stato che ha adottato il modello italiano ed è privo di una legge sulla libertà di religione"⁷⁶.

sovranzionali" e di dare conto delle necessarie "innovazioni intervenendo laddove la mera ricognizione dichiarativa non è apparsa più sufficiente". (Cfr. **A. FERRARI**, *Le linee generali della proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., p. 86). Significativo in proposito l'art. 1 (Oggetto) per il quale: "1. La presente legge tutela l'esercizio individuale della libertà di coscienza e di religione, la libertà di associazione per fini di religione o credenza in materia religiosa, l'uguale libertà delle confessioni religiose. 2. La presente legge disciplina inoltre la procedura per la stipulazione delle intese di cui all'art. 8, comma 3, della Costituzione. 3. Restano salve le disposizioni emanate in esecuzione, approvazione e attuazione di accordi o intese stipulati ai sensi degli articoli 7 e 8 della Costituzione".

⁷⁴ "Provare a dare una risposta ai complessi problemi pratici di libertà religiosa e di coscienza generati dalle nuove frontiere del pluralismo religioso italiano ed europeo" senza dimenticare "il profilo etico spirituale di tale libertà" e ricordando che "la libertà di coscienza e di religione, tanto individuale quanto collettiva, così come avviene per tutte le libertà fondamentali, non costituisce un diritto acquisito per sempre, ma abbisogna d'impegno, prima di tutto civico, nel farsi interprete non d'una idea di libertà religiosa generica ma 'tale da soddisfare puntualmente e nelle debita misura alle speciali esigenze riconosciute a quei valori elementari e sussunti nella loro viva concretezza". In questi termini, commentando la proposta di legge di cui si è dato conto alla nota precedente, si esprime **R. MAZZOLA**, *Le istanze di libertà individuale*, in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., pp. 105-106.

⁷⁵ Cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent'anni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 1, p. 7.

⁷⁶ Così **S. FERRARI**, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 21 del 2017, p. 1.