



**Paolo Cavana**

(associato di Diritto canonico ed ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza della Libera Università "Maria SS. Assunta" LUMSA - Roma, sede di Palermo)

**Laicità dello Stato: da concetto ideologico a principio giuridico <sup>1</sup>**

**SOMMARIO:** 1. Le origini. Laicità dello Stato e cristianesimo - 2. L'ideologia dello Stato laico nella crisi dello spirito europeo - 3. L'affermazione del regime di laicità in Francia - 4. L'evoluzione del principio di laicità nell'esperienza francese - 5. La laicità dello Stato nell'esperienza italiana. I dibattiti in Assemblea costituente - 6. Il principio di laicità dello Stato nella giurisprudenza costituzionale - 7. Le nuove sfide alla laicità dello Stato.

**1 - Le origini. Laicità dello Stato e cristianesimo**

Una riflessione, per quanto sintetica e necessariamente parziale, sul principio di laicità dello Stato nell'esperienza giuridica attuale non può prescindere da un minimo inquadramento storico, che ci consenta di individuare l'origine e le principali fasi di un percorso evolutivo che ha segnato la storia dell'Occidente.

Il principio di laicità dello Stato ha origini lontane, che risalgono alla frantumazione dell'unità politica e religiosa del continente europeo, consumatasi con la Riforma protestante, e alla progressiva affermazione dello Stato moderno.

Si è trattato di un complesso processo storico, svoltosi per secoli nell'alveo del *principio dualista cristiano*, che aveva affermato il primato della persona umana, in quanto figlio di Dio e destinato alla salvezza, contro ogni tentazione assolutizzante della religione (il sabato per l'uomo, non viceversa; date a Cesare quel che è di Cesare) e della politica (date a Dio quel che è di Dio), ispirando dopo l'antichità tutta la storia e il pensiero dell'Occidente.

Sotto questo profilo la grande novità del cristianesimo, che ha tanto inciso sulle categorie politiche e teologiche della nostra civiltà, non fu tanto di aver ripartito il potere fra due autorità, una religiosa e l'altra secolare (ciò avveniva già in alcune esperienze del mondo antico,

---

<sup>1</sup> Contributo destinato alla pubblicazione nel volume degli *Studi in onore del Prof. Piero Pellegrino*.



ove la casta sacerdotale era distinta e con funzioni autonome rispetto a quella del Re o dei magistrati civili, si pensi all'Egitto, all'antico Israele o alla Roma repubblicana), quanto di aver introdotto nella visione del mondo l'idea di un'assoluta irriducibilità dell'uomo a qualsiasi potere umano, sia di carattere politico che religioso, fosse questo finalizzato alla costruzione di un regime politico o religioso. Ciò in quanto ciascun uomo è già segnato *ab origine*, in virtù della sua somiglianza con Dio e della sua chiamata alla salvezza, da una radicale dignità (o *natura*, secondo s. Tommaso, o normatività, secondo Rosmini, per il quale l'uomo è il "diritto sussistente") che ne trascende lo stesso destino terreno e contrasta con ogni tentativo di asservirlo e renderlo mero strumento di realizzazione di progetti di dominio umano.

Nel celeberrimo passaggio evangelico "date a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio", l'uomo non è a metà strada, diviso tra due antitetiche appartenenze, ma nella sua intima natura egli appartiene a Dio: cioè - nel suo significato più profondo, che riguarda anche i non credenti e ha posto le basi della moderna libertà di coscienza - egli *non* appartiene a Cesare, al potere civile, che può pretendere dall'uomo solo prestazioni materiali corrispondenti a giuste esigenze di convivenza, non la rinuncia alla sua dignità creaturale e originaria.

In questa prospettiva l'autorità della Chiesa non rappresenta un'alternativa al potere dello Stato, ma in virtù della sua testimonianza di fede è solo garante di fronte a quest'ultimo della superiore dignità della persona umana e dei suoi diritti imprescrittibili. Il ruolo dell'autorità civile è ampiamente riconosciuto, come si evince anche dalle lettere di s. Paolo, non in quanto portatrice di disegni e ambizioni di dominio terreno, ma in quanto si pone al servizio della persona e della sua trascendente dignità, tutelandola contro ogni forma di indebita aggressione e sostenendola nelle sue giuste istanze di giustizia sociale.

## 2 - L'ideologia dello Stato laico nella crisi dello spirito europeo

Nel corso della storia europea l'ascesa delle Monarchie nazionali, il contestuale declino dell'autorità imperiale e la Riforma protestante posero le basi per una nuova legittimazione del potere secolare, che progressivamente andava svincolandosi dalla tesi universalista di un'unica fonte del potere di origine divina (Dante). Anche alcune tesi teocratiche, elaborate in ambienti curiali e fiorite nel corso dei secc. XI-XIII, che assegnavano al Pontefice un ruolo di vertice nel sistema di



governo della *societas christiana* (la c.d. *potestas directa Ecclesiae in temporalibus*) tramontarono con il declino dell'autorità imperiale.

Ma furono poi le sanguinose guerre di religione, dovute alle divisioni tra i cristiani e che imperversarono per tutta Europa nel sec. XVI e XVII soprattutto nei territori tedeschi, in Francia e Gran Bretagna, che mostrarono per la prima volta agli occhi degli europei la fede cristiana come fattore di divisione e conflitto, laddove per secoli essa era stato il principale fattore di unità e di coesione delle popolazioni europee.

In questa lunga e dolorosa fase di crisi dello spirito europeo, che turbò e segnò intere generazioni (basino i nomi di Montaigne, Grozio, Cartesio, Thomasius) e le orientò, rassegnate e disilluse, verso l'elaborazione di un concetto di ragione e di razionalità avulso da ogni riferimento alla natura e al destino trascendente dell'uomo (il giusnaturalismo razionalista e l' "*etsi Deus non daretur*"<sup>2</sup>), si situa l'origine e l'idea dello *Stato laico*. Cioè di un'unica fonte suprema del potere (da cui il concetto di sovranità, ad indicare un potere *legibus solutus*, sciolto da ogni regola superiore, anche di carattere divino) che, nell'esercizio delle sue funzioni di governo della comunità, prescinde dall'appartenenza confessionale dei sudditi, rinunciando di porsi al servizio di una salvezza ultraterrena e riguardando l'individuo solo nella sua dimensione secolare e nelle sue esigenze temporali.

All'apice di tale processo storico di secolarizzazione, sviluppatosi nel segno del progressivo svuotamento metafisico dell'individuo, privato del suo radicamento trascendente, e della contestuale concentrazione di ogni potere nello Stato assoluto, l'equilibrio postulato dal principio dualista cristiano si rompe.

Nella cultura europea, diversamente da quanto avvenne nelle colonie del Nord America, venne meno la fiducia nelle autonome potenzialità dell'uomo, illuminato dalla fede, secondo il modello trasmesso dalla tradizione cristiana, di trasformare dall'interno la realtà e i rapporti sociali secondo principi di giustizia. Racchiuso l'uomo in un orizzonte di pura immanenza, prevalse la tentazione di affidare allo Stato, espressione della Nazione e inteso come solo reale protagonista

---

<sup>2</sup> Come noto, l'espressione deriva da un noto passaggio dei *Prolegomena* (n. 11) al *De iure belli ac pacis* di Ugo Grozio (1583-1645), opera fondamentale che pose le basi del giusnaturalismo razionalista e del diritto internazionale inteso in senso moderno. In esso si afferma che il diritto naturale, in quanto discendente dai caratteri essenziali e specifici della natura umana, sussisterebbe in qualche modo ugualmente "*etiamsi daremus, quod sine summo scelere dari nequit, non esse Deum, aut non curari ab eo negotia humana*" (anche se ammettessimo, cosa che non può farsi senza empietà gravissima, che Dio non esistesse o che egli non si occupasse dell'umanità).



della storia, il ruolo di artefice ed esecutore di un progetto complessivo di emancipazione forzata dell'individuo da ogni asserito vincolo di carattere sociale, culturale e religioso, ponendo la sua autorità anche al di sopra della persona umana e della società civile, rappresentata come il luogo delle diseguaglianze sociali e della sopraffazione tra gli uomini (cfr. *Il contratto sociale* di J.J. Rousseau).

Questo travaglio culturale e istituzionale ebbe il suo culmine nella Rivoluzione francese, che in alcuni dei suoi testi fondamentali, in particolare la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, espose le basi concettuali di una nuova società politica fondata sui principi della rappresentanza elettiva e del primato della legge, come espressione della volontà generale (art. 6), ma conferendo a questi istituti tali caratteri di assolutezza che solo l'annullamento dell'individuo - come portatore di un proprio originario valore e significato trascendente la storia - poteva giustificare ed ammettere<sup>3</sup>.

In tal senso è emblematica la formulazione dell'art. 3 di tale Dichiarazione: "*Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément*", ove, accanto al superamento della monarchia di diritto divino e dei relativi privilegi, viene affermato il fondamento di un potere assoluto, sia pure a base elettiva, di fronte al quale sia l'individuo che la società civile perdono di ogni consistenza e autonomo fondamento. In questa visione l'uomo in quanto tale, dotato di diritti e doveri che gli derivano dalla sua natura trascendente la storia, scompare e al suo posto si afferma il cittadino, non più suddito di fronte

---

<sup>3</sup> Premesse ed esiti molto diversi ebbe invece, sul piano delle dottrine politiche, la Rivoluzione americana, ossia il processo di indipendenza politica delle colonie americane dalla Corona inglese (1776-1783), che pose le basi di un costituzionalismo che si sviluppò senza mai rinnegare la propria fiducia nelle autonome potenzialità dell'individuo e nella sua libertà, ponendola anzi alla base di un nuovo modello di società politica, espressa nella *Dichiarazione di indipendenza* del 1776. In essa infatti si affermano come "verità per sé evidenti" che gli uomini "sono dotati dal loro Creatore di certi inalienabili diritti fra i quali quelli alla vita, alla libertà e al perseguimento della felicità", con una formulazione che rende esplicito il loro fondamento trascendente e i limiti invalicabili dello Stato. In questa prospettiva il primo emendamento alla Costituzione americana (1791), che inaugurò l'elenco dei diritti o *Bill of Rights*, affermò il principio della libertà religiosa e quello di incompetenza dello Stato a intervenire in tale materia (separatismo statunitense), come suprema garanzia dell'individuo e delle confessioni religiose contro eventuali abusi o concessione di privilegi da parte del legislatore. Non a caso il concetto di laicità o di Stato laico è estraneo alla cultura anglosassone e soprattutto nordamericana, che conosce piuttosto quello di *secularity* o *secularism*, a indicare la sfera di competenza dell'autorità civile come circoscritta alle esigenze temporali dell'individuo (cfr. J. LOCKE, *Lettera sulla tolleranza*, 1689).



all'autorità sovrana e formalmente partecipe della sua volontà, la legge, da cui viene però a dipendere in concreto ogni suo diritto e libertà.

In questo contesto anche la religione e la fede cristiana, sulla base dell'esperienza confessionista dell'*Ancien Règime*, furono talora percepite come fattori di oppressione dell'individuo e di ostacolo alla piena affermazione dello Stato sovrano, inteso come potere assoluto sull'intera società. In particolare la Chiesa e la religione cattolica, che opposero sempre la maggiore resistenza ai tentativi di assimilazione politica e culturale, furono per questi motivi oggetto da parte degli Stati, prima liberali poi totalitari, di legislazioni ostili, e talora persecutorie, volte alla loro sostanziale emarginazione nella società.

### 3 - L'affermazione del regime di laicità in Francia

L'esperienza nazionale più emblematica in tal senso è quella della Francia, ove il termine "*laïcité*" emerse nella seconda metà dell'Ottocento (Terza Repubblica, 1871), sullo sfondo di una drammatica situazione sociale interna, per indicare un preciso progetto politico di rimozione della religione cristiana dalla sfera pubblica, che si tradusse concretamente nelle leggi scolastiche del 1882 e del 1886, le quali estromisero ogni insegnamento, personale e simbolo religioso dalla scuola pubblica, e nella legge di separazione del 1905, che ridusse le confessioni religiose a mere "associazioni di culto" disciplinate dallo Stato, vietando ogni forma di finanziamento pubblico, sopprese le congregazioni religiose e introdusse alcuni forti limiti, sanzionati penalmente, ai diritti civili del clero.

Non è questa la sede per approfondire le complesse ragioni storiche e politiche che portarono a tali vicende, nelle quali trovò sbocco il secolare conflitto - che attraversò la storia d'oltralpe fin dalle guerre di religione (sec. XVI) - tra cattolici legittimisti, fedeli alla monarchia, e altre componenti sociali (in successione calvinisti ugonotti, illuministi e liberi pensatori, socialisti) divenute fautrici della Repubblica (la "*guerre de deux France*").

Preme piuttosto ricordare che, sulla base di queste leggi ("*les deux blocs laïcs*"), maturate negli ultimi anni del sec. XIX, principio cardine del regime di laicità in Francia divenne la tutela della libertà di coscienza dell'individuo (cfr. art. 1, legge del 1905: "*La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public*") contro ogni tentativo di condizionamento confessionale che possa pregiudicarne il vincolo di fedeltà esclusiva allo Stato e alle sue leggi: un tempo contro



la Chiesa cattolica e la sua influenza sulla vita pubblica e sociale, oggi contro l'Islam e la manifestazione pubblica della propria appartenenza confessionale, simboleggiate dalla questione del velo nella scuola pubblica. Ne deriva un concetto ideologico di laicità inteso come *neutralità religiosa dello spazio pubblico*, di cui fa le spese innanzitutto (ma non solo: si pensi alla libertà di espressione e alla vocazione pluralista della scuola pubblica) il diritto di libertà religiosa, che viene garantito solo nell'accezione restrittiva di "libertà di culto" ed entro i limiti dell'ordine pubblico stabilito dalla legge, vale a dire nella sola sfera privata dell'individuo, non riconosciuto come diritto fondamentale dell'uomo e come espressione della sua personalità.

Questa accezione militante e ideologica della laicità, denominata *laïcisme d'Etat*, ostile alla religione e alla sua rilevanza pubblica, ha dominato per lungo tempo in Europa, confondendosi con le politiche persecutorie e repressive di alcuni Stati totalitari del Novecento.

#### 4 - L'evoluzione del principio di laicità nell'esperienza francese

Solo con le Costituzioni del secondo dopoguerra gli ordinamenti giuridici contemporanei si sono progressivamente aperti al riconoscimento del primato della persona umana e alle istanze della società civile, ponendo le premesse anche per un'evoluzione del principio di laicità.

In tal senso occorre innanzitutto far cenno, ancora una volta, all'esperienza francese.

Nei dibattiti che si svolsero in Assemblea Nazionale per l'approvazione della Costituzione del 1946, ove compare l'enunciazione del carattere laico della Repubblica<sup>4</sup>, si affermò, come patrimonio condiviso dalle principali forze politiche e sociali<sup>5</sup> e in un clima di

---

<sup>4</sup> «La France est une République indivisible, *laïque*, démocratique et sociale» (art. 1, Costituzione della Quarta Repubblica, 27 ottobre 1946).

<sup>5</sup> Cfr. *Dichiarazione dell'Assemblea dei cardinali e degli arcivescovi di Francia*, 13 novembre 1945 (*La Documentation Catholique*, t. 43, n. 955, 6 janvier 1946, 6-8), ove la laicità dello Stato veniva positivamente accolta nel duplice significato di «*souveraine autonomie de l'Etat dans son domaine de l'ordre temporel, son droit de régir seul toute l'organisation politique, judiciaire, administrative, fiscale, militaire, de la société temporelle*» e come rispetto della libertà di coscienza dei credenti, nel senso che «*dans un pays divisé de croyances, l'Etat doit laisser chaque citoyen pratiquer librement sa religion*»; veniva invece condannata se intesa come «*une doctrine philosophique qui contient toute une conception matérialiste et athée de la vie humaine et de la société*», ovvero «*un système de gouvernement politique qui impose cette conception aux fonctionnaires jusque dans leur vie privée, aux*



ritrovata concordia nazionale, una concezione della laicità che, superando la sua accezione ristretta di mera separazione tra lo Stato e i culti (*"laïcité-séparation"*), venne accolta in termini più ampi come neutralità dello Stato rispetto a tutte le convinzioni non solo religiose, ma anche politiche, filosofiche e ideologiche: *"contre toute philosophie d'Etat"*.

Questa posizione fu sostenuta in Assemblea costituente nella seduta del 3 settembre 1946 da Maurice Schumann del MRP (Movimento Repubblicano Popolare di ispirazione democratico-cristiana), secondo il quale la laicità dello Stato significava *"son indépendance vis-à-vis de toute autorité qui n'est pas reconnue par l'ensemble de la nation, afin de lui permettre d'être impartial vis-à-vis de chacun des membres de la communauté nationale et de ne pas favoriser telle ou telle partie de la nation"*. Essa era pertanto da intendersi come *"une garantie de véritable liberté (...). L'Etat a le devoir, alors que la nation est composée de personnes qui n'ont pas les mêmes croyances, de permettre à chacun de vivre conformément aux exigences de sa conscience"*.

In questa concezione nuova della laicità s'inscriveva pertanto non solo la separazione tra lo Stato e le chiese, ma innanzitutto la neutralità filosofica dello Stato e la garanzia della libertà di coscienza, con precise conseguenze pratiche. In tal senso Schumann concludeva il suo intervento: *"En votant pour la laïcité nous votons, en même temps, pour la séparation entendue dans son vrai sens, en même temps pour la neutralité, c'est à dire contre toute philosophie d'Etat, pour la liberté de conscience, c'est à dire pour le libre choix de l'enseignement"*.

La costituzionalizzazione del principio di laicità nell'ordinamento francese non si limitò quindi a recepirne i contenuti storici affermatasi a fine ottocento e consacrati nella legge di separazione del 1905, ma incise sulla sua interpretazione complessiva, affermandone un'accezione più rispettosa delle istanze di libertà religiosa: *"une nouvelle laïcité plus souple et ouverte sur la liberté"* (Barbier).

Questa poi si tradusse, nella Costituzione del 1958, in un'integrazione dell'art. 2, ove, accanto alla qualifica laica della Repubblica, fu altresì affermato che essa *"assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances"*<sup>6</sup>; un'integrazione, voluta personalmente dal

---

*écoles, à la nation tout entière», e ancora come «la volonté de l'Etat de ne se soumettre à aucun morale supérieure et de ne reconnaître que son intérêt comme règle de son action».*

<sup>6</sup> «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances» (art. 2, Costituzione della Quinta Repubblica, 4 ottobre 1958).



presidente De Gaulle, destinata a riequilibrare in positivo l'originaria valenza negativa del concetto di laicità come mera neutralità religiosa dello Stato e che aprì la strada l'anno successivo alla legge Debré (31 gennaio 1959) sul finanziamento pubblico delle scuole private confessionali, segnando un'ulteriore svolta nell'evoluzione complessiva del principio di laicità.

Questa legge infatti non si giustifica con il mero ricorso alla libertà di coscienza (*"le libre choix de l'enseignement"*), ma realizza un intervento attivo dello Stato a sostegno di concrete istanze di libertà religiosa degli alunni e delle loro famiglie. Inoltre essa comporta l'instaurazione di rapporti di cooperazione tra lo Stato e l'insegnamento privato confessionale, che, superando un'interpretazione stretta della laicità in termini di separazione o neutralità, riflettono a loro volta una trasformazione delle relazioni tra lo Stato e la società.

Il concetto di laicità perdeva in tal modo quella univocità di contenuti e l'impronta laicista che ne aveva caratterizzato l'affermazione storica nella legislazione della Terza Repubblica, assumendo come parte del suo contenuto la tutela del diritto di libertà religiosa (*laïcité-liberté*). Si è aperta così una fase nuova nel complesso processo di instaurazione della laicità nell'ordinamento francese.

## **5 - La laicità dello Stato nell'esperienza italiana. I dibattiti in Assemblea costituente**

Nell'esperienza italiana l'affermazione del principio di laicità dello Stato si è avuta in tempi più recenti e con contenuti e modalità assai differenti.

A tale riguardo va innanzitutto ricordato che la storia della penisola non ha conosciuto le dilacerazioni delle guerre di religione, conservando una sostanziale uniformità confessionale grazie all'adesione popolare alla religione e alla Chiesa cattolica, che non venne mai meno anche durante il processo di unificazione nazionale e durante il fascismo. Inoltre la presenza sul territorio della Sede Apostolica, con il suo respiro universale, se da un lato ha forse rallentato la formazione dello Stato nazionale, dall'altro ha però evitato abbracci troppo stretti e ingombranti con i regimi politici che si sono succeduti nella penisola e che altrove portarono alla formazione di chiese nazionali, più esposte ai condizionamenti del potere politico.

La stessa cultura italiana, profondamente intrisa nel corso dei secoli dai valori della fede cristiana, non ha mai assunto un carattere antireligioso ma semmai, in alcuni suoi protagonisti, ha talora espresso





critiche o venature anticlericali nelle quali si è manifestato piuttosto il senso di un asserito tradimento da parte dell'istituzione ecclesiastica o di suoi importanti esponenti degli originari ideali evangelici, non mai il loro rifiuto o derisione.

Nell'ambito di questo differente contesto storico e culturale vanno inquadrare le ragioni, legate alle più recenti vicende politiche del paese e alla complessa situazione internazionale, per le quali l'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946 per redigere la nuova Costituzione, non affrontò direttamente, in modo unitario e sistematico, in vista di un'eventuale esplicita qualificazione in tal senso della Repubblica, il tema della laicità dello Stato, che all'epoca conservava un significato ideologico ambiguo, su cui pesava il ricordo dei laceranti conflitti ottocenteschi e l'esperienza di regimi totalitari del Novecento autoproclamatisi laici.

La figura dello Stato laico fu peraltro evocata in Assemblea Costituente in due occasioni: nell'ambito della discussione sui Principi dei rapporti sociali (culturali), svoltasi nella I° Sottocommissione nell'ottobre 1946 e che ebbe principalmente per oggetto il delicato tema del rapporto tra istruzione pubblica e istruzione privata, e durante la discussione in Assemblea del progetto di Costituzione nel marzo del 1947.

In particolare nella seduta del 11 marzo 1947, replicando all'intervento dell'on. Nenni, contrario all'inserimento dell'art. 7 nella Costituzione in base alla concezione di derivazione francese dello Stato laico, che rinchiude la religione nella sfera della coscienza individuale, l'on. Giorgio La Pira affermava:

"Che significa Stato laico?" - e proseguiva: "Non esiste uno Stato agnostico: come si concepisce la realtà umana, come si concepisce la società, così si costruisce la volta giuridica. Ora, se l'uomo ha questa orientazione intrinsecamente religiosa, senza una qualifica, ed allora, che significa laico, se lo Stato è l'assetto giuridico della società? Se l'uomo ha questa intrinseca orientazione religiosa, se necessariamente questa intrinseca orientazione si esprime in comunità religiose, non esiste uno Stato laico. Esiste uno Stato rispettoso di questa orientazione religiosa e di queste formazioni religiose associate, in cui esso si esprime". E concludeva: "Non dobbiamo fare uno Stato confessionale, uno Stato, cioè, nel quale i diritti civili, politici ed economici derivino da una certa professione di fede; dobbiamo solo costruire uno Stato che rispetti questa intrinseca orientazione religiosa del singolo e della collettività e che ad essa conformi tutta la sua struttura giuridica e la sua struttura sociale".



Nella seduta del 13 marzo l'on. Aldo Moro evidenziava, in questa visione del ruolo dello Stato, il primato del principio personalista, che aveva come corollari il principio pluralista e quello democratico: "uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità".

Sarebbe poi spettato all'on. Giuseppe Dossetti declinare queste affermazioni nella formula dell'art. 7 Cost., che recepiva da un lato la più avanzata elaborazione canonistica, dottrinale (Maritain) e magisteriale (Leone XIII, lett. enc. *Immortale Dei*, 1885) sui rapporti tra la Chiesa e lo Stato, dall'altro la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano, superando la concezione positivista e statualistica del diritto che aveva dominato - con l'avvento delle codificazioni - per tutto l'Ottocento e assecondato l'affermazione nel Novecento dello Stato totalitario.

Su queste premesse teoriche veniva affermato, nel primo comma dell'art. 7 ("Stato e Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrane"), il principio della originarietà dell'ordinamento canonico, da cui conseguiva, come consequenzialità logica, il principio pattizio, poi esteso con l'art. 8 alle altre confessioni religiose: "Qui, onorevoli colleghi, nel riconoscimento della necessità di una disciplina bilaterale delle materie di comune interesse, è la vera separazione fra Chiesa e Stato, la vera indipendenza reciproca, la vera laicità, la vera libertà di coscienza" (On. Dossetti, seduta del 21 marzo 1947).

In conclusione il nostro Costituente respinse la concezione, propria della dottrina liberale e condivisa da alcuni settori della sinistra in Assemblea (ma non dall'on. Togliatti, allora segretario del PCI, che ne colse l'origine borghese incentrata sull'asserita separazione tra Stato e società civile), della laicità come mera neutralità dello Stato in materia religiosa, con le premesse filosofiche (la religione come fatto privato e di coscienza) e le conseguenze giuridiche (regime di separazione ostile tra Stato e Chiesa) ad essa strettamente connesse.

Accolse invece, sia pure implicitamente, una versione della laicità dello Stato fondata, oltre che sul riconoscimento diritti inviolabili dell'uomo (art. 2) e della libertà religiosa (art. 19), sul principio della distinzione degli ordini tra Stato e Chiesa, su quello di bilateralità nella disciplina dei loro rapporti (art. 7) e sulla eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8), manifestando una considerazione dei valori religiosi come fattori positivi di sviluppo della persona umana,



pertanto meritevoli di tutela e promozione secondo lo spirito dello Stato sociale di democrazia pluralista, non in funzione privilegiaria ma di anticipo e sostegno di tutte le altre libertà (S. Berlingò).

## **6 - Il principio di laicità dello Stato nella giurisprudenza costituzionale**

Si dovette però attendere più di quarant'anni perché questa concezione della laicità dello Stato fosse esplicitamente recepita come principio di rilevanza costituzionale nell'esperienza del nostro paese.

Prima fu infatti necessario il compimento del procedimento di revisione del Concordato lateranense (1984), che attuò l'armonizzazione costituzionale della disciplina dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa, la stipulazione delle prime Intese con le altre confessioni religiose e il crollo dei regimi comunisti nell'Europa dell'Est, che tolse l'ambiguità che aveva per lungo tempo accompagnato la nozione di Stato laico.

Solo con sentenza n. 203 del 11 aprile 1989 la nostra Corte costituzionale, respingendo l'asserita illegittimità della nuova disciplina dell'insegnamento delle religioni cattolica nella scuola pubblica (art. 9, Acc.), individuò formalmente il principio supremo di laicità dello Stato come "uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica", desumendolo dall'insieme delle disposizioni costituzionali concernenti il fattore religioso, ossia gli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost.

Secondo la Corte tale principio "implica 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" (sent. n. 203/1989), e legittima "interventi legislativi a protezione della libertà di religione" (sent. n. 508/2000) poiché allo Stato "spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscono l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione" (sent. n. 334/1996).

Da ciò derivano innanzitutto fondamentali contenuti di garanzia, che consistono essenzialmente nell'affermazione del carattere aconfessionale dello Stato e del suo ordinamento, nel senso che esso non fa propria ufficialmente alcuna religione, fede o ideologia, evitando in tal modo di farne discendere disparità di trattamento per i cittadini. Con la conseguenza, valida sia per i credenti che per i non credenti, che "in nessun caso il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione, possa essere l'oggetto di prescrizioni



obbligatorie derivanti dall'ordinamento giuridico dello Stato" (sent. 334/1996).

Concorrono poi a strutturare tale principio contenuti promozionali altrettanto importanti, nei quali - sempre secondo la Corte - si riflette "l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini" (sent. 203/1989). Da cui la legittimità della previsione dell'insegnamento religioso su base volontaria nella scuola pubblica, la rilevanza civile del matrimonio religioso e delle sentenze canoniche di nullità matrimoniale in presenza di condizioni che ne assicurino la non contrarietà all'ordine pubblico italiano (sent. 421/1993), il sostegno all'edilizia di culto (sent. 195/1993) e altri istituti miranti al soddisfacimento degli interessi religiosi della popolazione (sistema di finanziamento attraverso l'otto per mille; artt. 46 ss, l. n. 222/1985), estesi attraverso la legislazione pattizia alle altre confessioni religiose.

In tali affermazioni si riflette l'evoluzione o metamorfosi del principio di laicità, che da concetto ideologico ed astratto dello Stato-apparato, imposto dall'alto ai consociati secondo il postulato di una rigida separazione tra Stato e società civile, tende sempre più a riflettere negli ordinamenti contemporanei i valori dello Stato-comunità, sviluppandosi dal basso secondo le concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini e imponendo un loro graduale coinvolgimento nella determinazione dei suoi contenuti concreti. In questa prospettiva anche il richiamo alle tradizioni storiche e religiose del paese, che concorrono a strutturarne l'identità culturale e costituiscono importanti fattori di coesione sociale, se formulato con modalità compatibili con i principi costituzionali di libertà e di eguaglianza, può assumere rilievo nella misura in cui rifletta la persistente adesione della popolazione attorno a condivisi valori di convivenza<sup>7</sup>.

Sulla base di questo principio la Corte costituzionale ha avviato una giurisprudenza riformatrice che ha progressivamente rimosso gli ultimi residui confessionisti nella legislazione italiana, in particolare in materia penale, giungendo a parificare la tutela penale delle confessioni religiose sulla base della pari dignità di ogni credente.

---

<sup>7</sup> Cfr. art. 9, n. 1, Accordo di revisione concordataria (legge n. 121/1985), ove l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche è fondato anche sulla constatazione che "i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano".



## **7 - Le nuove sfide alla laicità dello Stato**

Nei singoli ordinamenti nazionali l'affermazione del principio di laicità dello Stato ha conosciuto differenti percorsi evolutivi, strettamente intrecciati alla storia politica, istituzionale e religiosa di ciascun paese. Problemi nuovi, come il confronto con l'Islam e il progresso biotecnologico, pongono nuove sfide, talora riproponendo visioni pregiudiziali della laicità che alimentano artificiose polemiche tra laici e credenti, tutti membri a pieno titolo della comunità civile.

Il problematico confronto con l'Islam da un lato ha costretto alcuni ordinamenti contemporanei - e prima ancora alcune culture politiche tradizionalmente ostili in Europa al ruolo delle chiese - ad impostare su basi rinnovate, al di fuori di ogni ipotesi confessionista, il rapporto con le religioni, sulla base di una necessaria presa d'atto della loro rilevanza pubblica e del ruolo centrale da esse assunto nelle politiche di integrazione delle nuove popolazioni immigrate. Da qui l'avvertita necessità di instaurare relazioni con i rappresentanti delle comunità religiose, sulla base di un reciproco riconoscimento e dell'adesione a condivisi principi di convivenza. Da cui il sostanziale abbandono del modello separatista di matrice ottocentesco e l'approdo verso sistemi pattizi o di "collaborazione selettiva" con le comunità religiose, che rappresentano oggi una soluzione sostanzialmente condivisa dai vari paesi europei.

Dall'altro ha reso manifesto lo stretto legame che intercorre tra la laicità dello Stato e determinati presupposti pre-giuridici che rimandano al principio dualista cristiano e al primato della persona umana, al di fuori dei quali la costruzione dello Stato laico rischia di declinare in laicismo, ossia in una ideologia di Stato ostile alla libertà religiosa e alle sue manifestazioni pubbliche.

E' emblematica in tal senso la questione dei simboli religiosi, e in particolare l'uso del velo islamico nei luoghi pubblici, che è stata talora l'occasione - come in Francia e in Turchia - per la riproposizione di una versione militante della laicità dello Stato (laicità protetta), che intende le religioni, in particolare l'Islam, come un pericoloso fattore di disgregazione e sopraffazione sociale, da contenere forzatamente nella sfera privata e di coscienza dell'individuo (cfr. legge sui simboli religiosi in Francia).

Nel nostro paese anche le tematiche bioetiche, come pure la questione antropologica, sono divenute terreno di acceso confronto sulla laicità, ritenendo da parte di alcuni che le proposte normative in



materia ispirate ai principi di una fede o di una morale confessionale, sarebbero per sé stesse lesive della laicità dello Stato, a prescindere da ogni verifica circa la loro compatibilità costituzionale o plausibilità scientifica e razionale: opinione a dir poco curiosa, che, sulla base di un'artificiosa contrapposizione tra morale laica e morale confessionale, precluderebbe ai soli credenti di poter fare valere le proprie idee e convinzioni nel dibattito pubblico.

Simili argomentazioni non hanno però fondamento sul piano dell'ordinamento, ove il principio di laicità dello Stato è posto innanzitutto a presidio della libertà religiosa (art. 19 Cost.) e della stessa libertà di espressione (art. 21 Cost.), che costituiscono pertanto - prima ancora delle garanzie pattizie e concordatarie (art. 2 Acc.) - il più sicuro fondamento della libertà di magistero delle confessioni religiose, in Italia come in Europa (art. 9 CEDU).

Si tenga inoltre presente, a tale riguardo, che su tali tematiche la Chiesa cattolica fonda i suoi interventi sulla legge morale naturale, non su premesse di fede, ponendosi pertanto - come "una delle voci della ragione etica dell'umanità" (Benedetto XVI) - su un terreno di incontro con la ragione laica e affermando principi condivisibili o meno ma accessibili a chiunque, anche in quanto riconducibili alla comune tavola di valori espressi dalle Costituzioni contemporanee, prima fra tutti quella italiana (diritto alla vita, primato della persona umana, obiezione di coscienza, principio del consenso consapevole e informato ai trattamenti sanitari, etc.).

In tale senso è particolarmente significativo che anche l'Unione Europea abbia di recente recepito il "dialogo aperto, trasparente e regolare" come fondamento dei suoi rapporti con le chiese e le altre confessioni religiose, legittimando il loro ruolo pubblico sulla base del pieno riconoscimento della loro "identità" e del loro "contributo specifico" al dibattito democratico (art. 16 c, Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007), la cui garanzia costituisce il cuore pulsante dello Stato costituzionale contemporaneo.



## Bibliografia essenziale

**AA.VV.**, *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. Tedeschi, Soveria Mannelli (Catanzaro) 1996; **AA.VV.**, *La laïcité*, Paris 1960; **A. BARBERA**, *Il cammino della laicità*, in **AA.VV.**, *Laicità e diritto*, a cura di S. Canestrari, Bologna 2007, 33 ss.; **M. BARBIER**, *La Laïcité*, Paris 1995; **J. BAUBÉROT**, *Histoire de la laïcité française*, Paris 2000; **BENEDETTO XVI**, *Allocuzione per l'incontro con l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"* (17.01.2007), in [www.vatican.va](http://www.vatican.va); **S. BERLINGÒ**, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VI, Torino 1991, 454 ss.; **E.-W. BÖCKENFÖRDE**, *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, a cura di M. Nicoletti, Brescia 2006; **C. CARDIA**, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Cinisello Balsamo (Milano) 2007; **G. CASUSCELLI**, *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007/1, 169 ss.; **P. CAVANA**, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Arch. Giur.*, 2006, 515 ss.; **ID.**, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Torino 2004; **S. CECCANTI**, *Laicità e istituzioni democratiche*, in *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, a cura di G. Boniolo, Torino 2006, 27 ss.; **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna 2006; **F. D'AGOSTINO, G. DALLA TORRE, C. CARDIA, S. BELARDINELLI**, *Laicità cristiana*, a cura di F. D'Agostino, Cinisello Balsamo (Mi) 2007; **G. DALLA TORRE** (a cura di), *Lessico della laicità*, Roma 2007; **ID.**, *Europa. Quale laicità?*, Cinisello Balsamo (Milano) 2003; **ID.**, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma 1992; **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano 1999; **S. FERRARI**, *Religione civile in Europa. Laicità asimmetrica*, in *Regno-Att.*, 6/2006, 200 ss.; **O. FUMAGALLI CARULLI**, *"A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio". Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Milano 2006; **L. GUERZONI**, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Arch. Giur.*, 1967 (1/2), 61 ss.; **J. HABERMAS – J. RATZINGER**, *Ragione e fede in dialogo*, a cura di G. Bosetti, Venezia 2005; **F. MACIOCE F.**, *Una filosofia della laicità*, Torino 2007; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La laicità dello Stato*, in *Le ragioni dei laici*, a cura di G. Preterossi, Roma-Bari 2005, 79 ss.; **C. MIRABELLI**, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001/2, 331 ss.; **É. POULAT**, *Notre laïcité publique*, Paris 2003; **P. PRODI**, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna 2000; **J. RATZINGER**, *L'Europa nella crisi delle culture*, conferenza tenuta il 1° aprile 2005 a Subiaco, in [www.ratzinger.it](http://www.ratzinger.it); **ID.**, *Chiesa, ecumenismo e politica. Nuovi saggi di ecclesiologia*, Cinisello Balsamo (Milano) 1987, 190 ss.; **R. RÉMOND**, *Religion et société en Europe. Essai sur la secularisation des sociétés européennes aux XIX et XX siècle (1789-1998)*, Paris 1998; **P. STEFANI**, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Bari 2007; **E. TORTAROLO**, *Il laicismo*, Roma-Bari 1998; **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino 2001.