



Maria Cristina Folliero

(ordinario di Diritto Ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università di Salerno)

Multiculturalismo e aconfessionalità.

Le forme odierne del pluralismo e della laicità *

SOMMARIO: 1. Esigenza di una ridefinizione giuridica della laicità - 2. Fonti del principio di laicità: la giurisprudenza costituzionale - 3. Laicità di contesto: i "principi supremi" e legalità delle norme concordatarie - 4. Il principio di laicità e i suoi significati - 5. Laicità di progetto e laicità *cooperativa*: il Concordato e le Intese - 6. Laicità di programma: il contributo della Corte Costituzionale alla differenziazione tra Confessioni religiose - 7. Laicità di risultato: la neutralizzazione del principio di non identificazione e il contributo della giurisprudenza costituzionale e di legittimità - 7.1 La decostruzione del principio di laicità e il ruolo della giustizia amministrativa - 7.2 La decostruzione del principio di laicità e gli attori sociali in campo - 8. Le conseguenze della crisi della laicità cooperativa - 9. Ridefinire la laicità: compiti dell'ecclesiasticista e prove di svolgimento.

1 - Esigenza di una ridefinizione giuridica della laicità

C'è un rapporto stretto tra i mutamenti culturali dell'idea di laicità e i cambiamenti che si producono nel costume, nella mentalità, nelle appartenenze politiche e in quelle sociali. Anche le scelte legislative dello Stato ne subiscono i contraccolpi. In alcuni settori di interesse collettivo ciò risulta più evidente.

La legislazione non è solo lo specchio dei modelli accettati di organizzazione politica, economica e sociale della convivenza. Rappresenta, insieme alla politica, anche il terminale delle richieste di cambiamento che investono certe forme di regolamentazione non più rispondenti alle mutate esigenze di tanti settori della collettività.

Statuto della famiglia, regolamentazione delle convivenze di fatto, fecondazione assistita, testamento biologico e, fino a qualche anno fa, il finanziamento delle scuole private confessionali, sono di ciò solo alcuni esempi.

* Il presente scritto, privo di note, corrisponde alla Relazione più sintetica presentata al Convegno su "Multireligiosità e reazione giuridica", tenuto presso la Seconda Università di Napoli (Santa Maria Capua Vetere, 9-10 marzo 2007), destinata alla pubblicazione negli Atti.



Per il fatto di toccare da vicino i diritti civili delle persone e di possedere un ineliminabile sostrato etico, certe richieste di riforma diventano subito dei “casi”. Suscitano larga eco nella pubblica opinione che su di esse immancabilmente si divide. Una “militarizzazione” dell’opinione pubblica, un “neo-frontismo” ingigantito dagli interventi-scomunica della Chiesa Italiana visto che i pronunciamenti di segno diverso di altre Chiese passano sotto silenzio.

Oggi come quarant’anni fa, ai tempi delle leggi sul divorzio e l’aborto, questioni come queste hanno un “pregio”. Quello di isolare i due essenziali significati che l’uomo comune, il giurista e il politico attribuiscono al termine “laicità” e i due tipi di garanzie giuridiche che ciascuno di questi soggetti sottintende al principio.

Il primo dei due (laicità *senza* aggettivi) condensa nella nozione di *laicità* l’obbligo di *neutralità* dello Stato rispetto alle fedi e il rispetto per i diritti di cittadinanza. Quanto al secondo (laicità *buona* o *sana*) chi vi fa assegnamento vi fonda le pretese di riconoscimento pubblico delle religioni e delle indicazioni etiche ed identitarie di provenienza dal magistero delle Chiese.

Il fatto che le due forme della laicità (i loro sostenitori, gli studiosi, la politica) siano ai ferri corti su un punto decisivo del patto costituzionale significa che sono saltati i termini in cui si era assestato il compromesso politico e quello giuridico stretto, a suo tempo, tra cattolicesimo democratico e socialismo liberale. A partire dagli artt. 7 e 8 Cost. e attraverso tutta la giurisprudenza costituzionale tematica degli ultimi vent’anni, il compromesso aveva sostanzialmente retto. Veicolando nel nostro ordinamento uno spirito “di servizio” di adattamento reciproco e vincolando Stato e Chiese a forme di reciproco sostegno e di reciproche soddisfacenti concessioni tra le esigenze identitarie dei cattolici e i capisaldi dello Stato democratico per liberali e socialisti.

Pietro Scoppola sostiene da tempo che ne è causa la virtuale estinzione della categoria degli intellettuali democratici di matrice e formazione cattolica (spesso confusi con i *catto-comunisti*), impegnati negli anni ’70 nei partiti di sinistra e coinvolti nell’ascesa come nella brusca caduta del progetto politico (denominato “*compromesso storico*”) di un grande incontro tra cattolici, socialisti e comunisti per la ripresa e lo sviluppo della democrazia italiana.

Comunque stiano le cose, le finalità di una Stato democratico coincidono con la valorizzazione di tutte le esigenze individuali e collettive. Anche quelle di natura identitaria. Le attività in cui questo impegno si traduce restano ahimè una prerogativa della politica e dei suoi meccanismi di rappresentanza e di decisione. Le soluzioni delle



questioni rispecchiano il valore che in quel momento lo Stato assegna alla propria autonomia politica e quindi, all'uno o all'altro dei due significati della *laicità* declinata come principio giuridico di indirizzo costituzionale.

La debolezza della politica di questa stagione ha fatto sì che la verifica del cambio di passo del principio di laicità dello Stato sia stata subito girata dalla politica al diritto.

La richiesta non è restata inascoltata. Tutto l'insieme dei soggetti che, in ragione dei ruoli che occupano in società, vi esercitano un ascendente attraverso le istituzioni di cui fanno parte, si sono immessi nel circuito di produzione e controllo del diritto accreditando varianti consone ai tempi delle nozioni "giuridiche" di *laicità* e *Stato laico*.

Punto di partenza è l'identità giuridica attuale del principio di laicità.

Senza voler togliere meriti a nessuno va riconosciuto il contributo del Diritto Comparato nell'attenuazione dell'equazione *separatismo/laicità*. Gli studi di settore compiuti ci hanno spalancato davanti un panorama europeo discretamente ricco di modelli di Stato dichiaratamente *democratici* e *laici*, ognuno con un suo sistema di inquadramento dei rapporti con le Chiese.

È diventato impossibile distinguere gli effetti che producono le scelte di politica ecclesiastica, per quanto ancorate alcune a formule costituzionali di *separazione*, altre invece, frutto di *concertazione* e co-decisione tra rappresentanze politiche e religiose, altre ancora risultanti da orientamenti decisamente confessionisti in Stati con una Chiesa "stabilita" (Gran Bretagna) o una religione "di Stato" (Grecia).

Epperò che anche il *separatismo*, una volta sinonimo di laicità, come reciproca esclusione tra politica e religione, lo si percepisce sempre più come "*la forma dell'acqua*": una nozione liquida, poliversa e polisenso. Funzionale alle politiche nazionali di riconoscimento e inclusione delle religioni in ambito sociale.

Paesi dichiaratamente laici e separatisti come la Francia, mostrano di non avere complessi a sostenere le esperienze religiose organizzate, ivi compresa quella islamica, e di stipulare Concordati con la Chiesa Cattolica, né più né meno che da noi. Che, probabilmente, siamo un paese laico, ma separatista, sicuramente no.

Nessuno (concordo con Pino Casuscelli) si prende la briga di spiegarci come mai, nonostante questa omologazione di risultato, la Francia continui a rifiutare qualsivoglia riferimento a radici cristiane dell'Europa nella Costituzione Europea e, a casa sua, nomini addirittura una Commissione (STASI) per verificare lo stato di salute del principio



di *laicità* e rinverdirne il senso e la pratica nel diritto e nella società francesi .

Il nostro Paese - ci si fa notare - ospita il Papato. Cuore pulsante della cristianità. Qui il Presidente della Repubblica trova rituale che lo Stato per regolamentare le convivenze civili debba realizzare una "sintesi" politica comprensiva del punto di vista della Chiesa Cattolica e dei suoi fedeli. Qui la Chiesa Cattolica considera la relativa iniziativa legislativa alla stregua di un'usurpazione come lo fu l'unificazione italiana da fronteggiare con un "*non possumus*" e la minaccia, e non solo, di ritorsioni politiche .

Non esiste quindi una formula uniforme di laicità applicabile al di qua e al di là del meridiano zero.

Da noi è stata la Corte Costituzionale a trovare un fondamento giuridico-positivo al valore della *laicità* e a conferirgli ruoli e significati determinati in rapporto ad altre fonti e principi di sistema dell'ordinamento.

2 - Fonti del principio di laicità: la giurisprudenza costituzionale

La concezione del principio è quella che la giustizia costituzionale, nella sua qualità di fonte dello stesso e di *fonte del diritto* ecclesiastico, ha accreditato negli anni e dei fattori interni al diritto che ne hanno assicurato una capillare penetrazione nell'ordinamento. L'*idea* costituzionale di laicità è distribuita nella ventina scarsa di pronunce che coprono l'arco di tempo che va dalla prima enunciazione degli anni '80 fino alle più recenti, contenute nell'ordinanza n. 127/06, avente ad oggetto la presenza di simboli religiosi in luoghi pubblici come i Tribunali.

Nell'89 la Corte Costituzionale ne ufficializzò la presenza nel sistema giuridico. Lo qualificò come «*uno dei profili della forma di stato delineata in Costituzione*» e lo incluse, seduta stante, tra i c.d. *principi supremi* dell'ordinamento. Il tramite fu l'interpretazione integrata degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione. La sentenza nel contempo provvede a segnalare la fortezza-quadrilatero di norme costituzionali (artt. 7, 8, 19 e 20 Cost.) messe a presidio dell'interesse religioso e dei suoi riconoscimenti legislativi presenti, passati e futuri.

L'idea liberale della laicità come divisione costituzionale tra religione e politica tramonta e si afferma la laicità come fattore viceversa di integrazione costituzionale. La valutazione positiva del fattore religioso e del suo ruolo in termini di sviluppo, di progresso e di capacità coesiva della comunità sociale si estende alle attività (*religiose*)



in quanto rispondenti a diffuse e «concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini».

È la giustizia costituzionale a fare la differenza italiana nel panorama europeo. Il Nostro, infatti, è pur sempre il Paese in cui il diritto e la politica guardano alla religione e all'interesse religioso non come a qualche cosa che divide, bensì come un potente collante sociale e un fattore di ricomposizione e integrazione sociologica e giuridica. Il principio di laicità svolge, infatti, la sua funzione in sinergia con i principi *pluralistico, democratico, personalistico e di eguaglianza*.

3 - La laicità di contesto

Oltre a chiarire ruolo e portata della laicità nell'ordinamento costituzionale la Corte Costituzionale esprime un giudizio sulla sua compatibilità con quell'idea di co-determinazione delle fonti normative, e quindi, di collaborazione tra chiese e istituzioni civili che si presentava come la regola delle relazioni Stato-Chiese a venire.

Il *casus belli* era quello dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. La pronuncia ricompose il conflitto tra formazione scolastica pubblica, libertà di coscienza e ruolo pubblico della religione. Ma le condizioni in cui questo avvenne fanno pensare che avessero ragioni da vendere gli studiosi che sostennero che la vera missione del principio supremo di laicità fosse quella di: «*promuovere e contenere in una cornice unitaria, un autonomo e specifico sotto-sistema delle fonti del diritto ecclesiastico*».

La Corte riconobbe il carattere *cooperativo* degli accordi stipulati con le Chiese e gli assegnò un formidabile valore giuridico attraverso criteri-parametro molto esclusivi alla cui stregua verificarne la costituzionalità. Furono scelti i principi supremi, una categoria - non positivizzata - la cui matrice, estensione e vincolatività, sta nelle mani della Consulta che ne ha l'*imprimatur* avendovi, anni addietro, dato vita.

Questo *standard* di giudizio lo impiega la giustizia costituzionale *solo* per le leggi costituzionali o per norme definite "costituzionalmente protette". In fondo, niente di nuovo. Rientrano nelle fonti c.d. *atipiche* di cui aveva già fatto parte il Concordato del '29. Con una produttiva differenza, però. Questa volta l'inclusione viene *normalizzata*, agganciandola al principio di *laicità* e liberando le norme, di derivazione o di ispirazione concordataria, dall'accusa di trattamento privilegiario che era stata la spina nel fianco di quelle del '29.

4 - Il principio di laicità e i suoi significati



Le norme concordatarie vengono salutate come la manifestazione *ante litteram* del principio appena coniato.

Nella prospettiva della Corte le radici del principio affondano in rivendicazioni legate alla *libertà della coscienza* individuale e nelle cruenti lotte di popolo per l'*eguaglianza*. L'una come l'altra sono viste dotate di una matrice comune: i «*valori di libertà religiosa*». Libertà di coscienza e principio di eguaglianza diventano un "*carattere*" assodato dei diritti di cittadinanza. L'ulteriore loro implementazione e capacità di proiettarsi nella dimensione politica e costituzionale dello Stato moderno produrrà la consacrazione dei principi del *pluralismo ideologico, sociale e religioso*.

Elemento cerniera tra le diverse fasi della *laicità* nel suo percorso istituzionale e nella storia delle idee è, per la Corte, sempre la *religione*. Solo un inutile processo astrattizzante può concepirla come estranea o estraniabile dal contesto sociale in cui è radicata. Al contrario essa va vista, come la risorsa assiologica, motivazionale e politica delle moderne democrazie cui presta il suo elevato potere coesivo e mobilitante sul piano individuale non meno che su quello collettivo.

Conseguenze. 1. In ambito sociale, la laicità suffraga l'insieme di principi e valori (pluralismo, democrazia, libertà religiosa, uguaglianza, ecc.) che corroborano un'impostazione moderna dei diritti di cittadinanza; 2: sul piano istituzionale la laicità diventa l'insieme dei criteri e dei meccanismi normativi incaricati di dare una forma concreta al pluralismo religioso e confessionale; 3: il rafforzamento della lettura unionista della *laicità* trasforma la laicità intesa come distinzione tra interessi religiosi e interessi pubblici in un catafalco ottocentesco come i falansteri di Fourier. O le utopie del Novecento. Dal socialismo scientifico alla rivoluzione permanente dell'On. Ferrando e della buonanima di Trotsky.

5 - Laicità di progetto e laicità cooperativa: il Concordato e le Intese

La dinamica dei rapporti tra Stato e Chiese risente dell'impostazione cooperativa data al principio di laicità.

Se *laicità* per la Corte non è «*indifferenza dinnanzi alle religioni ma ... impegno per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale*» e «*l'attitudine laica dello Stato-comunità ... si pone al servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa del cittadino*» ecco la regola della bilateralità (artt. 7² e 8³ Cost.) diventare una manifestazione se non esclusiva, almeno molto rilevante del principio giuridico in questione. Concordato e Intese sono suoi applicativi.



Nell'interazione tra questi due elementi si infila il massimalismo e la sopravvalutazione della negoziazione legislativa con le Confessioni acattoliche che la Costituzione prevedeva (artt. 7² e 8³ Cost.) fin dall'inizio. La dottrina enuncia la costituzionalizzazione del principio c.d. *pattizio* fino all'84 ristretto alla sola Chiesa Cattolica, riconducendo anch'esso nell'alveo delle molteplici e convergenti "direttrici costituzionali" (BERLINGÒ) della laicità.

La china lungo cui si muove la legislazione e il sistema delle relazioni con le Chiese post '89 prevede uno Stato *laico* nella misura in cui sostenga senza discriminazioni tutte le esperienze fideistiche e le loro estrinsecazioni in ambito collettivo. Ma, il conferimento dei diritti, il riconoscimento delle identità religiose e la ripartizione delle risorse economiche pubbliche – sono queste le costanti di un intervento regolativo pubblico – diventano proporzionali alla rilevanza sociale delle diverse Confessioni.

Si andrà così incontro ad un esito scontato: l'eguaglianza tra i gruppi confessionali diventerà sostanziale e la giustizia una giustizia per appartenenze (direbbe Amartya Sen).

Il sottosistema giuridico che viene sviluppandosi in armonia con i principi della Costituzione, a cominciare da quello di eguaglianza, non omologa né la condizione delle Chiese "stabilite" tra di loro né la allarga automaticamente ai gruppi religiosi neo-insediati.

L'architettura odierna delle relazioni ecclesiastiche mostra il livello più elevato presidiato dalla Chiesa Cattolica e dalle Confessioni intesizzate. Dei due gradini sottostanti quello intermedio resta appannaggio di gruppi riconosciuti come associazioni religiose attraverso la legge sui "*culti ammessi*" del '29. Infine, vi è una base che le ondate migratorie crescenti hanno reso larga, eterogenea e affollata. Qui si raccolgono le religioni che si autodefiniscono tali all'insaputa dello Stato e che perciò, al suo interno, devono muoversi con la circospezione, ma anche con la libertà delle associazioni non riconosciute di diritto comune. Né più né meno come i partiti e i sindacati.

I criteri che assegnano ai gruppi religiosi l'una o l'altra posizione del sistema e ne controllano i meccanismi di scorrimento interno sono evanescenti a cominciare da quelli che fanno leva sulla nozione di "confessione religiosa".

La preoccupazione di meglio definirli è reale. Però le proposte di riforma avanzate attraverso i recenti disegni di legge Boato e Spini sono deludenti. La novità e la varietà delle esperienze religiose presenti viene fronteggiata procedimentalizzando e formalizzando regole esistenti.



Senza decampare da essa o con i limitati ritocchi suggeriti dalla giurisprudenza, quella costituzionale per lo più.

In qualche caso si tratta di soluzioni peggiorative. Calibrare la condizione giuridica dei gruppi religiosi sulla base degli apporti dati al patrimonio culturale e identitario del Paese è un vero schiaffo al principio di legalità. Insomma, non si esce dalla logica di incanalare le relazioni con i gruppi religiosi nel *format* della negoziazione con le Confessioni religiose per essere in linea con la *laicità* dello Stato.

Il modello di Stato *laico* presente nei progetti di riforma non si discosta di molto da quello esistente. Entrambi, puntano all'allargamento controllato e differenziato del pluri-confessionalismo. Entrambi (MARGIOTTA BROGLIO) tendono sintomaticamente all'elusione di quei limiti e vincoli servono per imbrigliare l'esercizio dei poteri privati e pubblici negli Stati la cui azione politica generale sia improntata ai principi di *laicità*, neutralità e non identificazione.

La dottrina parla ormai apertamente del nostro Paese come di uno Stato *aconfessionale*, intendendo con questa formula riferirsi a certe caratteristiche ormai ben delineate. Quelle di uno Stato consapevole dell'importanza del fattore religioso nella costruzione della sua identità, rispettoso delle libertà di coscienza dei cittadini, formalmente equidistante da tutte le Chiese e impegnato in politica ecclesiastica alla *non ingerenza* negli affari delle Confessioni.

6 - Laicità di programma: il contributo della Corte Costituzionale alla differenziazione tra Confessioni religiose

La china presa dal modello di Stato attuale è quella verso cui la giurisprudenza costituzionale l'ha sospinto. Ci sono alcuni filoni significativi nella ventina scarsa di pronunce post '89 dedicate al principio di laicità.

Uno di essi ingloba un pacchetto di sentenze in cui vengono dichiarate legittime o viceversa, abrogate norme che presentano gradi diversi di incompatibilità con i principi di libertà religiosa, laicità e eguaglianza. Degno di menzione è il trend dedicato alla tutela penale del sentimento religioso antico caposaldo del Codice Rocco e dell'idea che lo Stato debba proteggere, anche attraverso il sotto-sistema di diritto penale, la religione in quanto bene o interesse *pubblico* (SICARDI).

Nonostante il principio costituzionale dell'eguaglianza tra le fedi e le esperienze religiose e l'Accordo dell'84 con la Chiesa Cattolica che "apre" con l'annuncio della fine della religione *di Stato*, la Corte assegna un plusvalore costituzionale alla religione in sé anche in ambito penale.



Tant'è resta in piedi parte della normativa del Ventennio ripulita degli aspetti più lesivi del principio di eguaglianza. Altrettanto sintomatico è che della laicità venga valorizzato il profilo della *libertà di coscienza* individuale unitamente a quello del rispetto per il pluralismo religioso e confessionale. Di qui il pareggiamento e l'allargamento (sentt. 440/95; 329/97; 508/2000; 327/2002; 168/2005) a tutti i culti esistenti delle sanzioni per offese arrecate alla religione.

Di eguale interesse sono le soluzioni offerte dalla Corte Costituzionale a questioni incentrate su norme sospettate di assicurare un'ingiustificata rilevanza pubblica al cattolicesimo o di asseverare, attraverso il sistema pattizio, una tutela alle diverse Confessioni Religiose differenziata sulla base della rispettiva consistenza.

Fino al 1997 (sentt. 203/89; 334/96; 329/97) l'orientamento della Corte è stato lineare. Lo Stato e le Chiese hanno finalità distinte che tali vanno mantenute e il principio di non identificazione ha rappresentato un aspetto ultrasignificativo del principio di *laicità*.

La svolta che c'è è ben visibile parte dalla sentenza n. 508/2000, la quale sdoppia l'obbligo di «... di equidistanza e imparzialità» della legge nei confronti delle diverse esperienze religiose». Permane inalterato nella legislazione unilaterale. Non sarebbe contemplato in presenza della «... possibilità di regolare bilateralmente e quindi in modo differenziato, nella loro specificità, i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica tramite lo strumento concordatario (art. 7 della Costituzione) e con le confessioni religiose diverse da quella cattolica tramite intese (art. 8)».

L'idea della differenziazione di trattamento tra culti non spunta fuori dal nulla. Era in incubazione nella sentenza 195/93 che la agganciava però al poco difendibile e poi abbandonato criterio della maggiore consistenza e rappresentatività di determinati gruppi religiosi rispetto alla totalità. La pronuncia, infatti, pur dichiarando incostituzionale la legge regionale che escludeva dai contributi per l'edilizia di culto i Testimoni di Geova perché privi di Intesa con lo Stato, sacrificando così la libertà di culto dei suoi adepti, osservava però che: «... Se la diversità di trattamento ai fini dell'ammissione al contributo pubblico è collegata alla entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra confessione religiosa, il criterio è del tutto logico e legittimo ... essa non integra nemmeno stricto sensu una discriminazione in quanto si limita a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato».

Si comprende allora com'è che nella sentenza 346/2002 avente ad oggetto una questione analoga (disparità di trattamento tra confessioni religiose collegata al requisito della mancata stipulazione dell'Intesa) sia ormai solido l'orientamento per il quale le leggi (dello Stato e delle



Regioni) *non* negoziate, siano vincolate alla parità di trattamento del diritto di culto di «... *tutti gli appartenenti alle diverse fedi e confessioni religiose*». Diversamente dal diritto derivante da Intese, le quali sono per loro natura strumenti relativi ad «*aspetti che si ricollegano alle singole confessioni e che richiedono deroghe al diritto comune...*».

In realtà, anche nel diritto comune il principio dell'eguaglianza di trattamento delle confessioni religiose era meno granitico che in origine. Il terreno lo avevano smosso alcune pronunce in materia di tributi - sentt. 178/96 e 235/97 - che, combinando il principio di ragionevolezza delle differenziazioni con la difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra diritto unilaterale e pattizio avevano ripetutamente portato la Corte a dichiarare inammissibili, o infondate, le questioni proposte. Come tutte le pronunce di inammissibilità anche queste hanno avuto l'esito pratico di salvare, avallare e incoraggiare trattamenti normativi differenziati tra le diverse confessioni religiose.

Ma, anche quest'impostazione della laicità come differenziazione occasionale del trattamento delle Confessioni religiose da giustificarsi *caso per caso* appare alla lunga insufficiente a giuristi e studiosi che considerano i tempi ormai maturi e reclamano a gran voce un più franco riconoscimento del ruolo delle Chiese e delle loro prescrizioni nella sfera pubblica dello Stato.

Meglio abbandonare gli estenuanti bizantinismi dottrinari in materia di laicità, fare un salto teorico deciso e ancorare direttamente il diritto prodotto dallo Stato - a queste posizioni si ricollega la sentenza-ponte 168/2005 - al rispetto del principio di *aconfessionalità*. Con questo differente carattere, da intendersi come equidistanza da tutte le religioni e non ingerenza negli affari interni delle Confessioni, lo Stato potrebbe riservare trattamenti giuridici differenziati alle Chiese più rappresentative dell'identità storica e culturale del Paese.

7 - Laicità di risultato: la neutralizzazione del principio di non identificazione e il contributo della giurisprudenza costituzionale e di legittimità

L'azione legislativa di questi anni e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale lasciano pensare che queste proposte abbiano guadagnato terreno. Vi contribuisce anche il depotenziamento cui è andato incontro, nei diciassette anni trascorsi, il principio di *neutralità* o di *non identificazione*.

Uno dei banchi di prova è la reazione giuridica alla scoperta che sulle pareti delle scuole pubbliche, così come nei Tribunali o nei seggi elettorali, continua ad essere esposto il crocifisso, uno dei simboli -



religiosi o culturali che li si consideri - indiscussi del cattolicesimo. Né più né meno di come avveniva quando l'Italia aveva lo Statuto Albertino, un Duce, un Re-Imperatore, le colonie, l'orbace, gli stivali e una religione di stato.

Le contestazioni relative hanno trovato finora scarsissimo ascolto presso la Corte Costituzionale. Trancianti nella forma (le questioni sollevate sono state dichiarate *inammissibile* la prima e *manifestamente inammissibile* la seconda) le due pronunce intervenute sul punto hanno dimostrato la fondatezza del vecchio assioma: «*Decidere di non decidere è sempre decidere*». Il loro risultato è stato quello di lasciare le cose inalterate (crocefissi appesi ai muri compresi!) passando alla giustizia amministrativa la mano.

L'inizio è legato alla questione di costituzionalità sollevata dal Tar Veneto sulla base del più che condivisibile convincimento che «*il Crocifisso è essenzialmente un simbolo religioso cristiano, di univoco significato confessionale*» tant'è «*che l'imposizione della sua affissione nelle aule scolastiche non sarebbe compatibile con il principio supremo di laicità dello Stato, desunto da questa Corte dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, e con la conseguente posizione di equidistanza e di imparzialità fra le diverse confessioni che lo Stato deve mantenere; e che la presenza del Crocifisso, che verrebbe obbligatoriamente imposta ad alunni, genitori e insegnanti, delineerebbe una disciplina di favore per la religione cristiana rispetto alle altre confessioni, attribuendo ad essa una ingiustificata posizione di privilegio*».

L'asciutta risposta (ord. 389/2004) della Consulta non delude. Secche le argomentazioni, formali quanto basta, e quindi, inattaccabili. La questione osserva la Corte «*è manifestamente inammissibile*» in quanto «*l'impugnazione*» riguarda «*norme regolamentari ... prive di forza di legge, sulle stesse non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale, né, conseguentemente, un intervento interpretativo di questa Corte*». Risposta formalmente impeccabile. Anche se la dottrina ricorda come sia stata la stessa Corte Costituzionale (sent. 72/1968) a ipotizzare la disapplicazione dei regolamenti contrastanti con leggi ordinarie sopravvenute e con i principi costituzionali da parte del giudice ordinario chiamato a darvi esecuzione. Ma stiamo parlando della giustizia costituzionale del secolo scorso, le si potrebbe facilmente obiettare.

La Corte Costituzionale nel secolo XXI si limita a instradare verso il giudice amministrativo le controversie di questa natura. Nella matassa di vicende processuali e di questioni che si aggroviglia intorno al nodo dei simboli religiosi negli spazi pubblici compaiono alcune linee di fondo. Esse sono la *decostruzione del principio di laicità delle*



istituzioni pubbliche e la revisione del concetto di libertà di coscienza delineato dalla prima giurisprudenza costituzionale sul tema.

Risorge la risalente idea che il crocifisso rappresenti un simbolo universale sia dal punto di vista storico-culturale che identitario. Era stata la Cassazione nel '98 (sent. 10/1998) a dire che la libertà di coscienza del cittadino, sia esso anche un pubblico ufficiale, è violata solo quando gli venga imposta (nella specie uno scrutatore che contesti la presenza del crocifisso nel seggio elettorale) una prestazione a carattere religioso «*in modo diretto e con vincolo di causalità immediata, diversamente la tutela della libertà di coscienza diviene pretestuosa*».

Sepolta dalle critiche dottrinarie del tempo e smentita dalla giurisprudenza, anche quella costituzionale, sopravvive gagliardamente e porta frutto. Lo stesso non si può dire del principio della «*necessaria neutralità del pubblico ufficiale*» e dei servizi pubblici come manifestazione della laicità dello Stato e della regola della distinzione degli ordini (Corte Costituzionale 508/2000) introdotta dalla giustizia costituzionale e ripresa dalla Cassazione nel 2000 (sent. 439). Non ha vita facile neanche la giurisprudenza che sui precedenti giurisprudenziali appena citati si appoggia.

La sottolineatura della laicità in senso pluralistico e la sua stretta attinenza con la formazione della coscienza sono alla base nel 2003 dell'ordinanza del Tribunale di L'Aquila che dispone la rimozione del crocifisso dalle pareti di una scuola materna di Ofena in quanto tale presenza «*connotava in senso confessionistico la scuola pubblica ne ridimensionava fortemente l'immagine pluralistica*» e violava «*la libertà di religione degli alunni, ma anche la neutralità di un'istituzione pubblica*». Ma, tale ordinanza viene prima sospesa dal presidente del tribunale di L'Aquila e quindi impugnata. In sede di reclamo, i giudici del collegio, senza affrontare il merito della questione, revocavano l'ordinanza dichiarando il proprio difetto di giurisdizione in favore di quella amministrativa.

7.1 La decostruzione del principio di laicità e il ruolo della giustizia amministrativa

La scelta a favore della giurisdizione amministrativa condiziona le interpretazioni date dal 2004 in poi al principio di laicità e alla libertà di coscienza.

La sentenza del Tar Veneto (n. 1110/2005) sostiene che il crocifisso coniughi efficacemente l'aspetto storico-culturale ed identitario in cui si riconosce la collettività di questo Paese con il suo valore intrinsecamente religioso. Dati - a detta del Tar Veneto - i notori



legami tra cristianesimo e libertà, i simboli del cristianesimo riassumono efficacemente i valori costituzionali di libertà e di eguaglianza tant'è che ad avviso del Tribunale Amministrativo regionale, il crocifisso si identifica con la laicità dello Stato che a sua volta *«ha una delle sue fonti lontane nella religione cristiana»*.

Meno bigotta, ma sostanzialmente adesiva a quella precedente, è la pronuncia del Consiglio di Stato (556/2006) che avalla la tesi di un principio di laicità come variabile dipendente *«dalle tradizioni culturali, i costumi di vita, di ciascun popolo in quanto tale tradizione e tali costumi si siano riversati nei loro ordinamenti giuridici. E questi mutano da nazione a nazione»*. Il principio di laicità presente nel nostro ordinamento è come molti altri contrassegnato da un'origine *religiosa*, significativamente riassunto come gli altri nel crocifisso la cui esposizione nelle aule scolastiche, oltre che avere un valore pedagogico anche per i non cristiani di educazione alla laicità, corrisponde anche alla necessità di dare un giusto riconoscimento giuridico alla dimensione sociale della relativa comunità di fede cattolica.

Ritiene insomma il Consiglio di Stato che in un *«momento di tumultuoso incontro con le altre culture...»*, è indispensabile riaffermare anche simbolicamente la nostra identità, che si caratterizza proprio per i valori di rispetto per la dignità di ogni essere umano e di universalismo solidale.

Se la Corte Costituzionale individuava nella sentenza 203/89 nei *«valori di libertà religiosa»* la radice in qualche modo comune alla libertà della coscienza e al principio di eguaglianza, il Consiglio di Stato, omissis medio, fonda sulla religione e sul cristianesimo in particolare la stessa idea di Stato e di Costituzione, mandando al rogo o in pensione intere biblioteche di Diritto Costituzionale e i loro impensieriti autori.

Le sentenze che chiudono simbolicamente il cerchio sono due. La sentenza 127/2006 della Corte Costituzionale dedicata anch'essa all'esposizione del crocifisso in un luogo pubblico. Si tratta di un'aula di Tribunale e di un magistrato, ma l'innescò e il *plot* della pronuncia della Corte appaiono identici alla prima.

Per la presenza del crocifisso nelle aule giudiziarie sulla base di una centenaria disposizione regolamentare e del rifiuto del Ministero di rimuoverlo o di adottare una soluzione "all'americana" – completare il Pantheon degli arredi religiosi delle aule giudiziarie con la *menorah*, simbolo ebraico caro al magistrato proponente - viene sollevato conflitto di attribuzioni tra il potere giurisdizionale dello Stato e quello amministrativo.

A detta del giudice remittente, la presenza del simbolo religioso in un'aula di tribunale avrebbe configurato *«un'illegittima invasione della sfera di competenza del potere giurisdizionale da parte del potere*



amministrativo, ... sicché deve ritenersi inibita al Ministro l'imposizione di qualsiasi simbolo che valga a connotare in modo partigiano e parziale l'esercizio dell'attività giurisdizionale da parte dei giudici la quale per converso deve essere e apparire imparziale, neutrale e equidistante nei confronti di qualsiasi credo o non credo religioso ai sensi degli artt. 101, 102, 104, 97, 111, 3, 8 e 19 della Costituzione, non potendo lo Stato (e quindi il potere giurisdizionale) identificarsi in simboli religiosi di parte come il crocifisso, ma semmai in simboli che identificano l'unità nazionale e il popolo italiano (art. 12 della Costituzione) ... come la bandiera».

Non la pensa così la Corte Costituzionale. L'ordinanza di inammissibilità che chiude il caso declassa il conflitto di attribuzioni eccepito ad una "fissazione" del ricorrente (auto-sospeso dalla funzione giudicante come potrebbe esserne «attualmente investito» e vittima di un conflitto di attribuzioni?) lasciando intendere che la presenza del simbolo religioso non comporti alcuna menomazione delle attribuzioni del potere giudiziario. Anzi.

Il successivo 10 luglio 2006 la Cassazione (ordinanza n. 15614) blinda la competenza *esclusiva* del giudice amministrativo.

7.2 - La decostruzione del principio di laicità e gli attori sociali in campo

Buona parte delle vicende processuali sono nate e si sono progressivamente infittite per la rilevante presenza di immigrati *non* cristiani nel Paese con figli che frequentano le scuole pubbliche.

Verso le aule giudiziarie si è incanalato quel bisogno, proveniente "dalla pancia" della società di individuare dei "filtri" tra noi che siamo le c.d. società *ospitanti* con certe tradizioni, caratteristiche identitarie profonde e valori considerati necessariamente migliori e gli "estranei", ovvero i migranti, che continuano a farvi ingresso, tenendo stretto a sé poco altro che non sia un bagaglio comportamentale e culturale, frutto di abitudini e convinzioni morali inveterate, anch'esse irrinunciabili.

La religione e i suoi simboli - che si tratti del crocifisso o del velo delle donne islamiche cambia poco - occupano un posto rilevante nel processo di espansione e gerarchizzazione degli interessi sociali e dei gruppi loro portatori. Questo vale anche per quelli religiosi e le ascoltate istituzioni che le rappresentano.

Le comunità religiose giovani, desiderose di inserirsi in quella ospitante e scoprendola egemonizzata dalla cultura dei gruppi religiosi già stabiliti si ritrovano al bivio di omologarsi o autoescludersi socialmente. *Primum vivere!* sicché tendono a polarizzare sui simboli e le



pratiche religiose gli aspetti decisivi e non negoziabili della propria identità. Reclamando, insieme anche rispetto per il ruolo di rappresentanza delle proprie istituzioni religiose.

Quest'ultimo punto impensierisce le Chiese stabilite. Vedono allargarsi la platea sociale religiosa e i nuovi gruppi religiosi accaparrarsene fette consistenti. Costoro chiedono in prima battuta un allargamento delle politiche sociali di inclusione e di riconoscimento del paese ospitante. Una volta consolidatisi pretendono uno o più spicchi di azione pubblica a tutela dei propri interessi. Rivendicando anche il diritto di ridiscutere con lo Stato di cui sono diventati frattanto cittadini *anche* le regole per le relazioni ecclesiastiche. A cominciare dalla stipulazione di un'Intesa.

La collettività sociale e il suo diritto, alle prese con una insolita crisi di valori, stanno battendo, oltre alle strade maestre del dibattito politico, giuridico e culturale, anche alcuni viottoli giudiziari alla ricerca come sono - e una volta trovatala per riaffermarla - di un'appartenenza culturale certa e forte. Oltre ai propri costumi è per l'appunto l'identità culturale e valoriale del Paese che, nella temperie attuale, viene avvertita come minacciata, o a rischio di essere fagocitata dalla molteplicità delle fedi, delle culture e degli stili di vita che si affollano nella nostra società.

In questo complicato scenario la Chiesa Cattolica si è ritagliata il ruolo di interprete autentica del "diritto naturale" e di "custode" dei valori tradizionali "sani" in modo da mantenere elevata nella società la percezione della loro reciproca implicazione e identificazione. Alla sempre più pronunciata proiezione pubblica del cattolicesimo corrisponde l'auto-investitura della missione politica di dare stabilità agli istituti giuridici statali che meglio li incarnano e di scongiurare, viceversa, la comparsa di altri che se ne discostino.

Il fatto che la politica reagisca alle pressioni rivendicando una sua autonomia e richiamando la *laicità dello Stato* e l'obbligo di una pratica politica imparziale rispetto a credenze e istituzioni religiose, incoraggia la rappresentazione di matrice cattolica della laicità come "*non sana*", come di un vincolo costituzionale intollerabile in quanto favorisce l'attuazione di scelte normative impopolari e, viceversa, ritarda quelle annidate nella coscienza comune e richieste a gran voce dalla volontà popolare maggioritaria. Tant'è che questa maggioranza è quella viene invitata a fare *outing* e a manifestarsi in tutta la sua consistenza e numerosità.

Il dibattito giuridico giurisprudenziale descritto rappresenta la trasposizione giudiziaria del gioco di forze delineato. Per quanto costellato di improbabili spiegazioni circa la compatibilità tra il



principio di laicità dello Stato con la presenza del crocefisso negli spazi pubblici è chiaro che è il ruolo pubblico delle religioni a costituire il vero oggetto del contendere.

La concezione che circola in non poche pronunce e che fa del crocefisso il portato della cultura maggioritaria della comunità sociale di cui le norme devono dare conto rappresenta il tentativo di ridimensionare il principio di non identificazione calibrandone l'efficacia a seconda della dimensione sociale delle religioni e del loro essere interne, o invece, estranee alla cultura e identità della collettività.

La richiesta vera rivolta alla Corte Costituzionale è quella di disseppellire un principio tumulato nella sua giurisprudenza anni '70 e di riutilizzarlo e di rivedere anche la dottrina costituzionale della libertà di coscienza, che rappresentava l'altro profilo robusto del principio di laicità.

8 - Le conseguenze della crisi della laicità cooperativa

Siamo alla crisi della laicità cooperativa di tipo inclusivo affermatasi tra la seconda metà degli anni '80 e la fine del secolo scorso. Il suo humus nell'idea tutta italiana della religione come fattore di coesione civile e del collateralismo tra politica e religione come architrave della democrazia.

Nel XXI secolo però, l'influenza dell'ultimo Habermas e la svolta così impressa al cognitivismo etico si fanno sentire. Si arriva ad una versione della c.d. laicità cooperativa riletta in senso *debole ed esclusivo*.

La laicità cooperativa *debole* fa guardare al *pluralismo* in una duplice prospettiva. Chi lo considera un bene a rischio ritiene di doverlo preservare attraverso norme e strutture dedicate. Ne è un esempio la decisione del Governo di istituire una "Consulta giovanile per le questioni relative al pluralismo religioso e culturale" con l'incarico di affiancare enti come la Consulta Islamica al fine di facilitare e sostenere le politiche di integrazione multiculturale e multireligiosa .

Ma, la prospettiva della laicità cooperativa *debole* può anche portare a considerare il pluralismo religioso e confessionale come una necessità rischiosa. Meglio adottare la più inoffensiva dicitura di multiculturalismo e assimilare la religione a una *comunità simbolica* (SARTORI). La religione diventa non il cemento di un blocco sociale, ma un *identity maker*: una sorta di identificatore, un modo per riportarci al sicuro e farci sentire "a casa nostra", un luogo protetto «... nel quale ci identifichiamo e che ci identifica» dando modo di distinguerci e prendere le distanze da altre comunità simboliche, diverse e, alla nostra, estranee.



La suggestione di questa impostazione cresce sul vuoto e la debolezza della politica e sul cambiamento anche morfologico dei partiti. Le forme di cooperazione tra Stato e istituzioni religiose si fanno intanto più ramificate, ma più selettive. In base al principio di *sussidiarietà* verticale ed orizzontale introdotto dalla riforma costituzionale del 2001, le Chiese insediate nel territorio accedono a forme capillari di partenariato con lo Stato e le Regioni, *non* indiscriminatamente, ma proporzionalmente alla loro capacità, o idoneità, di promuovere processi ricognitivi e di instradare le comunità locali verso una comunità simbolica ben definita. Che mostri di coprire l'ambito nazionale. O, anche uno più esteso. Come quello della Comunità europea, ad esempio.

Una compagine sociale e culturale con queste caratteristiche può trovare il suo riferimento nella laicità declinata come *principio di aconfessionalità*.

9 - Ridefinire la laicità: compiti dell'ecclesiastico e prove di svolgimento

Il Diritto Ecclesiastico di oggi studia la relazione esistente tra la versione attuale della *laicità* come *aconfessionalità* e quelle parallele che nascono tra politica e religione, o tra Stato e Confessioni religiose. Politica e legislazione sono il destinatario comune di due domande di senso provenienti dalla collettività. L'una incentrata sul rispetto dei diritti di libertà e di cittadinanza. L'altra espressiva delle pretese a carattere identitario delle religioni ad un riconoscimento pubblico.

Avvenimenti recenti legati ai sofferti tentativi di regolamentare le convivenze civili: i c.d. *pacs*, hanno messo in luce la tensione esistente tra queste due polarità e la mancanza, per tale dialettica, di sbocchi che vadano oltre l'occasionalismo degli strappi e le ricuciture abituali del gioco politico democratico.

Ciò rende dubbia la pensabilità a livello teorico, di un rapporto tra Stato e Chiesa, impostato su di una seria distinzione dei rispettivi ambiti di interesse, prima ancora di tradursi in un'evenienza politica da sperimentare, prima ancora di diventare un'ipotesi giuridica, o normativa, da sottoporre a discussione nelle sedi giuste.

Ha questo segno la fortuna di cui ha ripreso a godere la proposta – presente da buoni quattro lustri nell'agenda politica di tutti i Governi che si sono frattanto succeduti – di affiancare una legge *ad hoc* sulla libertà religiosa al modello di rapporti Stato-Confessioni religiose varato negli anni '80 e imperniato sulla regola della bilateralità (artt. 7² e 8³ Cost.). Una formula cui, già l'ingresso in Costituzione nel 2001 del



principio di *sussidiarietà*, ha assicurato un potenziamento in senso *verticale* e una ancor maggiore espansione della già consistente dimensione *orizzontale*.

Studiosi e giuristi che pure vi puntano ritenendola una soluzione “*costituzionalmente necessaria*”, in grado cioè di assicurare piena attuazione al dettato costituzionale sulla libertà di coscienza e di religione (artt. 8 e 19 Cost.), individuano però una qualche forma di «*sterilizzazione del principio di bilateralità o di cooperazione*» nelle norme del disegno di legge volte a preconstituire un secondo e parallelo binario sul quale instradare le relazioni con le Chiese e i gruppi religiosi presenti nella platea sociale e diversi dalle Confessioni storiche e stabilite.

Le intese, lungi dal valorizzare la specificità delle singole esperienze confessionali (CASUSCELLI, FERRARI) hanno rappresentato, per certi versi, la ripetizione di un identico *format*, per altri invece, la porta di accesso a misure di sostegno economico pubblico.

Quanto alla legge sulla libertà religiosa, viene da chiedersi quali siano le sue reali possibilità di dare uno sbocco credibile alla situazione di stallo in cui versano certe confessioni da più tempo di altre. Anche l'ultimo disegno di legge continua a rivendicare la natura di normativa di attuazione del principio di eguale libertà delle confessioni, ma difetta dei requisiti che gli conferiscano una resistenza adeguata ossia un valore giuridico eguale a quello delle leggi attuative del principio di bilateralità, di cui al terzo comma dell'art. 8 della Costituzione. Eppure è condivisibile l'idea che il I comma di quest'articolo contenga una riserva di legge (di legge di attuazione) a favore dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (BERLINGÒ).

Occorre un restyling della regola della bilateralità. La sintesi tra democrazia, pluralismo e laicità che il modello “*Concordato-Intese*” realizza, risulta insufficiente.

La pecca maggiore resta la sua inadeguatezza rispetto alle realtà del secolo XXI. In primis l'irruzione della religione nella sfera pubblica. Le Chiese – le Confessioni che vi sono state ammesse sono uscite corroborate dalla stagione delle Intese – funzionano ormai stabilmente da collante identitario, sono suggeritori di azione politica e network di orientamenti etici su diritti civili e temi *sensibili* (bioetica, orientamenti sessuali, dottrina della famiglia).

Col risultato di interferire continuamente con la libertà di scelta dei singoli, con i loro diritti fondamentali civili e politici e quindi, con le decisioni e le norme costituzionali e ordinarie che lo Stato pone a loro tutela ed è tenuto a fare rispettare e rispettare, per primo.