



Ilia Pasquali Cerioli

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

**La laicità nella giurisprudenza amministrativa:
da principio supremo a "simbolo religioso" ***

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. L'apertura: l'ordinanza n. 56 del 2004 del Tar Veneto – 3. La chiusura: la sentenza n. 1110 del 2005 del Tar Veneto – 4. La conferma: la sentenza n. 556 del 2006 del Consiglio di Stato – 5. La sorpresa: l'orientamento della g.a. al di fuori della questione dei simboli religiosi – 6. Brevi conclusioni.

1 - Premessa

Non è semplice ricostruire un filo conduttore dei percorsi della laicità in Italia. La categoria del «paradosso»¹ ha descritto con efficacia la distanza tra la solenne affermazione della laicità quale principio supremo dell'ordinamento costituzionale - «uno dei profili della forma di stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica» secondo la sentenza n. 203 del 1989 del giudice delle leggi – e la realtà dell'esperienza giuridica, nella quale essa non ha trovato pressoché sviluppo². I tratti paradossali della questione non emergono però solo dalla distanza tra l'enunciazione teorica della laicità e la sua, sin ora, scarsa vitalità pratica, ma anche dalla diacronia che sembra

* Il contributo è destinato alla pubblicazione nel volume a cura di A. Barba e M. Manetti, *La laicità nel diritto*, ed. Aracne, Roma, 2009.

¹ **G. CASUSCELLI**, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in **A. FUCCILLO** (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Torino, 2008, 70 ss.; di «paradosso» aveva discusso anche **E. DIENI**, *Simboli, religioni, regole e paradossi*, in **M. PARISI** (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, Napoli, 2006, 101 ss..

² Sul punto **G. CASUSCELLI**, *La laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007/1, in particolare 180 ss., il quale richiama (p. 181, nota 49) l'insegnamento di **P. BELLINI**, *Riflessioni sull'idea di laicità*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli, 1991, 38; si veda poi **M. C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo e aconfessionalità: versioni attenuate dei principi di pluralismo e laicità*, in **A. FUCCILLO** (a cura di), *Multireligiosità*, cit., 109 ss..



caratterizzare gli interventi (o i mancati interventi) nel tempo degli attori in scena, in un contesto che si può azzardare a definire caotico.

Come è noto, un ruolo guida nell'individuare riflessi e corollari del principio è stato svolto nel tempo dalla giurisprudenza costituzionale³, che tuttavia negli ultimi anni non ha esteso il proprio sindacato oltre gli ambiti tradizionali nei quali si è radicata la propria ermeneutica sulla laicità⁴. Curiosamente, proprio nel momento di stasi del suo "primo attore", il tema ha raccolto una crescente attenzione da parte della dottrina⁵ - sino a poco fa scettica nella sua componente

³ Lo stretto legame tra diritto ecclesiastico e giurisprudenza costituzionale è analizzato negli studi di **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 3^a ed., Milano, 2000; **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunce della Corte costituzionale in materia ecclesiastica*, vol. I: 1957 – 1986, Milano, 1987, e, vol. II: 1987 – 1998, Milano, 1999; più recenti **M. CANONICO**, *Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'evoluzione del diritto ecclesiastico*, Torino, 2005, e i contributi raccolti nel volume collettaneo a cura di **R. BOTTA**, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006.

⁴ Mi riferisco agli ambiti della tutela penale del cd. "sentimento religioso" (settore di attualità dopo le modifiche agli artt. 403 – 405 c.p. apportate dalla legge n. 85 del 2006 e oggetto dei recenti approfondimenti monografici di **M. C. IVALDI**, *La tutela penale in materia religiosa nella giurisprudenza*, Milano, 2004, **N. MARCHEI**, *Sentimento religioso e bene giuridico: tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, Milano, 2006, **V. PACILLO**, *I delitti contro le confessioni religiose dopo la l. 24 febbraio 2006, n. 85*, Milano, 2007), affrontata dalla Corte, da ultimo, con la sentenza n. 168 del 2005, e della legislazione regionale in materia di edilizia di culto, vagliata dalla Corte, da ultimo, nella sentenza n. 346 del 2002. Si è dunque arrestata quella «linea espansiva» che ha caratterizzato l'agire del giudice costituzionale in vista della «necessità di superare omissioni e ritardi del legislatore nell'opera di adeguamento della legislazione ordinaria ai principi costituzionali» (così **E. CHELI**, **F. DONATI**, *La creazione giudiziale del diritto nelle decisioni dei giudici costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2007/1, 158).

⁵ La letteratura sull'argomento è divenuta vastissima (basti consultare, per esempio, le note bibliografiche redatte ogni anno sul secondo volume dei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* e i numerosi articoli pubblicati nella rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* sotto la voce *Laicità e pluralismo*). Oltre ai contributi citati nel corso di questo lavoro mi limito pertanto a segnalare, con riferimento alla dottrina italiana ed escludendo per necessità di spazio la manualistica e le voci enciclopediche, gli studi contenuti nei volumi collettanei *Laicità e Stato di diritto*, a cura di **A. CERETTI** e **L. GARLATI**, Milano, 2007; *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, a cura di **G. DALLA TORRE**, Torino, 1993, e, a cura del medesimo Autore, *Lessico della laicità*, Roma, 2007; *Le ragioni dei laici*, a cura di **G. PRETEROSSO**, Bari – Roma, 2005; *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di **M. TEDESCHI**, Soveria Mannelli, 1996; gli Atti del convegno, tenutosi a Napoli nei giorni 26 – 27 ottobre 2007, dal titolo *Problemi della laicità agli inizi del secolo XXI* (con relazioni di L. Elia, M. Ainis, A. Spadaro, F. Rimoli, L. Violini, G. Brunelli, E. Rossi, A. di Giovane), a cura dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, leggibili sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it. Rinvio poi, anche per ulteriori rimandi di bibliografia, agli approfondimenti monografici di **P. BELLINI**, *Il diritto di essere se*



maggioritaria⁶ - le cui riflessioni si sono moltiplicate, dando vita a un confronto ad ampio spettro, ricco per la diversità degli orientamenti illustrati⁷.

Se giurisprudenza costituzionale e scienza giuridica non sembrano camminare insieme, il legislatore nazionale continua, con colpevole coerenza, a mantenersi inoperoso di fronte alla necessità di approntare discipline di attuazione del (diritto di libertà religiosa e, quindi, del) principio di laicità⁸. Allo stesso tempo, questo immobilismo contrasta invece con il dato, contrario, rinvenibile nel contesto europeo, dal quale emerge un rafforzamento del principio di neutralità ideologico – religiosa delle istituzioni comunitarie⁹. Anzi, in Italia si sta

stessi. Discorrendo dell'idea di laicità, Torino, 2007; **C. CARDIA**, *Le sfide della laicità: etica, multiculturalismo, islam*, Cinisello Balsamo, 2007; **P. CAVANA**, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998; **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, 1999; **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; **M. JASONNI**, *Alle radici della laicità*, Firenze, 2008; **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'indipendenza dello stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, 2006; **A. SCOLA**, *Una nuova laicità*, Venezia, 2007; **B. RANDAZZO**, *Diverse ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008; **S. RODOTA'**, *Perché laico?*, Bari, 2009; **P. STEFANI'**, *La laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Bari, 2007; **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea*, Torino, 2001; **G. ZAGREBELSKY**, *Contro l'etica della verità*, Bari, 2008; **L. ZANNOTTI**, *La sana democrazia: verità della Chiesa e principi dello Stato*, Torino, 2005.

⁶ Cito, per tutti, **F. FINOCCHIARO**, *La Repubblica italiana non è uno Stato laico*, in *Dir. eccl.*, 1997, I, 11 ss..

⁷ Rinvio alle «sette accezioni dottrinali» in cui è stata declinata l'ermeneutica della laicità illustrate da **V. PACILLO**, *Neo – confessionismo e regressione*, in *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, a cura di **E. VITALI**, Milano, 2005, in particolare 8 ss.; in tema rinvio inoltre a **N. COLAIANNI**, *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato. Il ruolo della Corte costituzionale e della dottrina*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2008.

⁸ Sul punto si veda, da ultimo, **G. CASUSCELLI**, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2007, in particolare 15 ss..

⁹ In questo senso **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008, in particolare 10 ss., e, pubblicato sulla medesima rivista (giugno 2008), **G. MACRI'**, *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*; da ultimo, **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il fattore religioso nel diritto dell'Unione europea*, in **M. LUGLI**, **J. PASQUALI CERIOLI**, **I. PISTOLESI**, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, 2008, 3 ss.. Sul tema della laicità in Europa si confrontino, tra i molti studi, **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Le radici europee della laicità dello Stato*, in **A. FUCCILLO**, *Multireligiosità*, cit., 43 ss.; **F. BOLGIANI**, **F. MARGIOTTA BROGLIO**, **R. MAZZOLA**, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, Bologna, 2006; **G. MACRI'**, **M. PARISI**, **V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, Bari,



consolidando una retorica politica, non insensibile a convenienze elettorali¹⁰, nella quale la laicità statale perde in termini di indipendenza culturale, e quindi in termini di effettivo spessore giuridico¹¹, per omologarsi alla concezione espressa dall'autorità religiosa più radicata nel territorio¹², dando luogo a fraintendimenti di

2006; **J. T. S. MADELEY, Z. ENYEDI** (a cura di), *Church and State in Contemporary Europe. The Chimera of Neutrality*, London, 2003; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel diritto dell'Unione europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, 2000, 87 ss; **L. PAOLETTI** (a cura di), *L'identità in conflitto dell'Europa. Cristianesimo, laicità, laicismo*, Bologna, 2005; **G. ROBBERS** (a cura di), *State and Church in the European Union*, Baden – Baden, 2005; **M. VENTURA**, *La laicità*, cit.. Si vedano inoltre i contributi raccolti in **M. PARISI** (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Napoli, 2005, e in **V. TOZZI** (a cura di), *Integrazione europea e società multietnica*, Torino, 2000.

¹⁰ Sul punto **C. PINELLI**, *Principio di laicità, libertà di religione, accezioni di "relativismo"*, in *Dir. pubbl.*, 2006/3, in particolare 883 – 834.

¹¹ Come ha osservato **G. ZAGREBELSKY**, *Stato e Chiesa. Cittadini e cattolici*, in *Dir. pubbl.*, 2007/3, 715, «si parla sempre più frequentemente, soprattutto negli ambienti cattolici e in quelli laici interessati alla religione come religione civile, di 'nuova', 'giusta' o 'sana' laicità. Non è chiaro quali contenuti giuridici, precisamente, queste connotazioni contengono».

¹² Il concetto di «sana laicità», appartenente per tradizione al magistero ecclesiastico, è stato ribadito di recente da papa Benedetto XVI con queste parole: «legittima è una sana laicità dello Stato in virtù della quale le realtà temporali si reggono secondo le norme loro proprie, senza tuttavia escludere quei riferimenti etici che trovano il loro fondamento ultimo nella religione. L'autonomia della sfera temporale non esclude un'intima armonia con le esigenze superiori e complesse derivanti da una visione integrale dell'uomo e del suo eterno destino». Occorre di rimando sottolineare, con **S. DOMIANELLO, A. MORELLI**, *Alle radici della laicità civile e della libertà confessionale. Discutendo di e a partire da: L. ZANNOTTI, La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2007, 10, che una democrazia laica è «assiologicamente definibile come il sistema giuridico dell'autolimitazione (*self-government*) personale "qualificato" dal riconoscimento a ciascun individuo della libertà di scegliere nell'ordine civile se condividere o no regole imposte nell'ordine religioso, anche come verità incontestabili». Sul punto si veda, ancora, **S. DOMIANELLO**, *La rappresentanza dei valori nei simboli: un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, in **M. PARISI** (a cura di), *Simboli*, cit., 27, **M. C. FOLLIERO**, *Diritto ecclesiastico. Elementi, 1. I principi non scritti*, Torino, 2007, 114 ss., e **F. RIMOLI**, *Laicità, postsecolarismo, integrazione dell'estraneo: una sfida per la democrazia pluralista*, in *Dir. pubbl.*, 2006/2, 365, per il quale «[i]l principio di laicità, se inteso correttamente, ossia non «sacralizzato» a sua volta, né anestetizzato nella nebulosa di una «sana» laicità (il cui stato di salute debba essere ovviamente certificato da medici vaticani), vale dunque piuttosto a elidere le argomentazioni trascendenti dal discorso politico: il che non significa, ovviamente, che della trascendenza, in sé elemento problematicamente vitale dell'esistenza individuale e collettiva, non debba tenersi conto nelle procedure discorsive della



natura persino semantica¹³. Insomma, il quadro, come si diceva prima, è confuso.

L'inerzia del legislatore interno nel tradurre la laicità, e l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose, dal livello dei principi costituzionali al livello delle regole contenute in una conseguente e coerente disciplina ordinaria ha un duplice effetto: rende difficile una effettiva tutela dei diritti (rafforzativi dell'uguaglianza e della libertà religiosa, garantite a tutti, senza discriminazioni di sorta) che quei principi esprimono¹⁴ e disorienta il piano della normazione secondaria e quello dell'attività della pubblica amministrazione, sprovvista di criteri guida stabiliti dalla legge ai quali adeguare il proprio agire. Si è dunque creata allo stato attuale una profonda lacuna tra il vertice dell'ordinamento (principi supremi e norme costituzionali), le fonti normative subordinate e il piano di esercizio del potere amministrativo, che, in assenza di una adeguata "cerniera" tra principi sovraordinati e settori applicativi approntata dal legislatore, sta acquistando uno spazio crescente¹⁵, nel quale l'attenzione è rivolta più alle esigenze di sicurezza¹⁶ che al perseguimento, in concreto, della garanzia della libertà e dell'uguaglianza religiosa.

democrazia deliberativa». In tema si veda anche N. COLAIANNI, *La fine*, cit., in particolare 34 e ss..

¹³ E' la questione della fuorviante, e spesso utilizzata in modo strumentale, fungibilità terminologica tra "laicità" e "laicismo" (che ha pure confuso il Tar Lazio – Roma, sez. III, sent. 18 maggio 2004 n. 4637, in *Dir. eccl.*, 2004, II, 315, laddove ha sottolineato «la radicale estraneità, nei rispettivi ambiti, del laicismo e delle confessioni religiose»), che ha ispirato le acute riflessioni di C. MAGRIS, *Il senso del laico*, editoriale apparso sul *Corriere della Sera* del 20 gennaio 2008. Sull'«uso e l'abuso» del termine "laico" e sulle «aggettivazioni» della laicità, che non sempre concorrono a determinare una fisionomia ordinata del quadro, rinvio alle considerazioni di G. B. VARNIER, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2008; in tema si veda inoltre G. SARACENI, «Laico»: *travagliata semantica di un termine*, in M. TEDESCHI (a cura di), *Il principio*, cit., 49 ss.; al di là dell'ambito strettamente giuridico, ha elaborato interessanti riflessioni sul punto G. FORNERO, *Laicità debole e laicità forte. Il contributo della bioetica al dibattito sulla laicità*, Milano, 2008.

¹⁴ Come osservato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 195 del 1993 e n. 346 del 2002, «qualsiasi discriminazione in danno dell'una o dell'altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza».

¹⁵ Ha parlato di «amministrativizzazione occulta» del diritto ecclesiastico G. CASUSCELLI, *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, 29.

¹⁶ Come ha osservato M. VENTURA, *Grillo parlante o Pinocchio? Come sta nascendo il diritto ecclesiastico dell'Italia multiculturale*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità*,



2 - L'apertura: l'ordinanza n. 56 del 2004 del Tar Veneto

Il disordine della laicità¹⁷ e la profonda distanza tra il principio, ridotto a enunciato teorico cristallizzato entro rimandi solo formali¹⁸ – che si potrebbero definire, con un gioco di parole, “simbolici” -, e realtà dell'esperienza giuridica emerge in modo paradigmatico dall'esame della giurisprudenza amministrativa, soprattutto laddove essa si è misurata con il problema – forse non è un caso - della presenza dei simboli religiosi nelle strutture pubbliche¹⁹.

Non ripercorrerò qui le tappe e gli esiti, poco convincenti, della vicenda, oggetto ormai di una moltitudine di studi²⁰, ma mi limiterò a esaminare in modo specifico i discutibili passaggi nei quali il giudice

cit., 184, la domanda di «protezione contro la minaccia alla sicurezza o comunque alla serena convivenza [...] spiazza il diritto ecclesiastico, contraddicendone i dati di riferimento e sessant'anni di sviluppo nel solco della costituzione repubblicana». Il rapporto tra diritto, religione e sicurezza è indagato nel libro di **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, 2005.

¹⁷ Ha parlato di «fluidità» della laicità **C. MIRABELLI**, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001/1, 331. Di fronte a un simile quadro di incertezza non consola la riflessione di **A. PIN**, *Il percorso della laicità «all'italiana». Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar Veneto: una sintesi ricostruttiva*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/1, 230, per il quale, sul presupposto che «il principio di laicità non sia abbastanza definito per indicare chiaramente delle linee coerenti di sviluppo del rapporto tra istituzioni e sfera religiosa», assistiamo a un «pluralismo imperfetto e incerto», che pare tuttavia « essere un elemento distintivo delle società post-moderne».

¹⁸ Di «elusione» della laicità ha parlato **E. GLIOZZI**, *La laicità e il Consiglio di Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, II, 848.

¹⁹ Secondo **M. C. FOLLIERO**, *Diritto*, cit., 162, il ruolo della giurisprudenza amministrativa ha contribuito a una «decostruzione del principio di laicità».

²⁰ Mi limito a ricordare i contributi, ricchi di richiami, raccolti nei volumi **R. BIN**, **G. BRUNELLI**, **A. PUGIOTTO**, **P. VERONESI** (a cura di), *La laicità crocifissa. Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino, 2004; **E. DIENI**, **A. FERRARI**, **V. PACILLO**, *Symbolon/dyabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, Bologna, 2005, e, a cura degli stessi Autori, *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano 2006; **S. FERRARI** (a cura di), *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, Roma, 2006; **V. PACILLO**, **J. PASQUALI CERIOLI**, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Torino, 2005; **M. PARISI** (a cura di), *Simboli*, cit.. Per una ricca e aggiornata bibliografia sul tema rinvio a **E. LA ROSA**, “Uso” ed “abuso” del simbolo religioso: profili di responsabilità penale, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica(www.statoechiese.it), febbraio 2008; una analisi, ancorché sintetica, degli orientamenti giurisprudenziali sulla questione è proposta nella mia *Rassegna di giurisprudenza sull'affissione del crocefisso negli edifici pubblici (2003 – 2006)*, in *Dir. eccl.*, 2005, II, 59 ss..



amministrativo, che pur coglie la pregevole tendenza a «utilizzare direttamente il dato costituzionale, non solo in forme variamente riconducibili ad una funzione interpretativa, ma anche in funzione propriamente integrativa»²¹, si è occupato espressamente di definire i contenuti e la portata della laicità²². Il taglio di ricerca prescelto, finalizzato a focalizzare stilemi, timori e aperture della giurisprudenza amministrativa nell'elaborazione e nell'applicazione in modo specifico del principio supremo, esclude, per forza di cose, l'analisi di altri recentissimi provvedimenti, nei quali il giudice, forse consapevolmente, a sostegno delle proprie argomentazioni non richiama, neppure indirettamente, la laicità, che, tuttavia, aleggia sullo sfondo della decisione²³.

Sembra dunque opportuno prendere le mosse dalla nota vicenda giudiziaria che ha coinvolto l'Istituto scolastico "Vittorino da Feltre" di Abano Terme, partita con l'ordinanza n. 56 del 2004 del Tar Veneto²⁴ e conclusasi, dopo il successivo "passaggio a vuoto" di fronte alla Corte costituzionale²⁵, con la sentenza n. 1110 del 2005 del medesimo Tribunale²⁶, confermata dalla sentenza n. 556 del 2006 del Consiglio di Stato²⁷.

²¹ Così **M. GIGANTE**, *Principio di laicità e giudice amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006/8, 866.

²² Il taglio dato a questa ricerca (il principio di laicità affrontato in modo "espresso" dalla giurisprudenza amministrativa) non mi preclude di condividere la considerazione per cui, ipotizzato un ritardo nell'ingresso della laicità nel lessico della giurisprudenza, «questa laicità innominata, implicita, la si ritrova laddove i giudici debbono interpretare leggi uguali per tutti nei confronti di persone appartenenti a culture e religioni diverse ovvero leggi che pongono obblighi o divieti frutto di visioni religiose ancorché presentate come rispondenti piuttosto al diritto naturale o alla retta ragione» (**N. COLAIANNI**, *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni: i giudici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2008, 17 - 18).

²³ Mi riferisco alla sentenza 26 gennaio 2009 n. 214 (leggibile in *www.olir.it*), con cui il Tar Lombardia – Milano, sez. III, il linea con le decisioni della giurisprudenza ordinaria di merito e di legittimità sul caso "Eluana Englaro", ha annullato l'atto della Direzione Generale Sanità della Giunta della Regione Lombardia con il quale si negava al personale del Servizio Pubblico Sanitario Regionale di procedere alla sospensione del sostegno artificiale all'idratazione e all'alimentazione di un ammalato in stato vegetativo permanente malgrado il rifiuto al trattamento espresso legittimamente dal Tutore e autorizzato dal Giudice tutelare.

²⁴ Tar Veneto – Venezia, sez. I, ord. 14 gennaio 2004, n. 56, in *Foro it.*, 2004, III, 235.

²⁵ Corte cost., ord. 15 dicembre 2004, n. 389, in *D&G – Dir. e giust.*, 2005, 3, 85.

²⁶ Tar Veneto – Venezia, sez. III, sent. 22 marzo 2005, n. 1110, in *Dir. fam.*, 2006, 1, 90.

²⁷ Cons. Stato, sez. VI, sent. 13 febbraio 2006, n. 556, in *Dir. fam.*, 2006, 3, 1031.



Nel primo procedimento il collegio ha dubitato della legittimità costituzionale, in riferimento al principio di laicità, dei regolamenti degli anni '20 sull'esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole elementari e medie. Il Tar, come comprensibile, ha richiamato le sentenze dei giudici della Consulta, accorpandole tuttavia non sulla scorta di un ordine cronologico, quanto, piuttosto, di un personale ordine logico – ricostruttivo, tutto imperniato attorno al significativo legame tra laicità e uguaglianza. Dapprima è stato ricordato che la laicità è un principio supremo dell'ordinamento, desumibile dal microsistema delle norme di diritto ecclesiastico costituzionale, che rappresenta «uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale della Repubblica»²⁸; e subito ne è sottolineata la cifra pluralistica, poiché il principio garantisce la convivenza, «in uguaglianza di libertà», di «fedi, culture e tradizioni diverse»²⁹. Seguendo questo percorso, nel quale il filo conduttore è rappresentato dal binario laicità - uguaglianza dei singoli - eguale libertà delle confessioni religiose, che il collegio ipotizza poter essere violata dall'esposizione obbligatoria del simbolo di un credo specifico, il Tar fa riferimento alle pronunce costituzionali nelle quali si individua quale riflesso della laicità il dovere di «equidistanza e imparzialità» dello Stato nei confronti di ogni fede, a prescindere dal «dato quantitativo dell'adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa»³⁰. Infine, il Tribunale legge alla luce dell'uguaglianza anche un altro riflesso del principio, la cd. «distinzione degli ordini distinti», per la quale un «intervento prescrittivo, da parte dello Stato, di pratiche aventi significato religioso» è escluso «in conseguenza dell'appartenenza della religione a una dimensione che non è quella dello Stato e del suo ordinamento giuridico», che deve favorire «l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione»³¹. Contrastano infatti con il principio di laicità, o non confessionalità, dello Stato «valutazioni e apprezzamenti legislativi

²⁸ Il Tar ha citato espressamente Corte cost., sent. n. 203 del 1989.

²⁹ Il Tar ha richiamato Corte cost., sent. n. 440 del 1995.

³⁰ Il Tar si rifà alle sentenze costituzionali, rese in materia di tutela penale del sentimento religioso, n. 925 del 1988, n. 440 del 1995 e n. 329 del 1997, tutte richiamate, a loro volta, dalla sent. n. 508 del 2000 della Corte. E' curioso notare come il Tribunale non abbia fatto menzione del criterio cd. "sociologico", in base al quale sono vietate discriminazioni tra confessioni religiose dovute alla «maggiore ampiezza e intensità» delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o dell'altra di esse, anch'esso illustrato nella sent. n. 329 del 1997.

³¹ Così Corte cost., sent. n. 334 del 1996.



differenziati e differenziatori» tra le diverse fedi e tra credenti e non credenti, potendo intaccare la «pari dignità della persona»³².

3 - La chiusura: la sentenza n. 1110 del 2005 del Tar Veneto

Dopo la sospensione dovuta alla rimessione della questione di legittimità costituzionale davanti al giudice delle leggi, il giudizio è stato definito dalla lunga e discussa sentenza n. 1110 del 2005, emessa da giudici diversi rispetto a quelli che avevano dubitato della legittimità costituzionale delle norme sull'affissione del crocifisso nelle scuole³³. Il provvedimento, appesantito da una motivazione eccedente, è quello che esprime meglio il "disordine della laicità", in quanto a un dettagliato esame di alcuni contenuti del principio segue invece, attraverso un percorso tortuoso, una applicazione che ne mortifica la portata.

Un primo dato che emerge dal provvedimento, pur fornito di numerose citazioni della giurisprudenza costituzionale in materia di laicità e dei suoi corollari, è il mancato richiamo dell'accento posto dal giudice delle leggi su quel «pluralismo» sia «confessionale» sia «culturale» costitutivo, secondo la ormai famosa sentenza n. 203 del 1989, del «regime» ordinamentale da cui è stato desunto il principio supremo di laicità³⁴. L'omissione è significativa, non solo perché la locuzione è inserita nella definizione di laicità offerta per la prima volta, in modo solenne, dalla Corte; ma anche perché è proprio il «pluralismo»³⁵ la luce interpretativa di riferimento per una lettura unitaria e bilanciata, in chiave democratica, di tutti i riflessi del principio di laicità "positiva" enucleati nelle successive pronunce dei giudici della Consulta. Discostandosi da questo percorso ermeneutico, i richiami all'orientamento del giudice costituzionale non sono stati

³² Così, ancora, Corte cost., sent. n. 329 del 1997.

³³ La sentenza n. 1110 del 2005 è stata pronunciata dalla sezione III del Tar Veneto, mentre l'ord. n. 56 del 2004 dalla sezione I del medesimo Tribunale.

³⁴ Anche nella successiva sentenza n. 440 del 1995 la Corte ha sottolineato come nella nostra comunità nazionale debbano «convivere fedi, culture, tradizioni diverse fedi, culture, tradizioni diverse».

³⁵ Che l'art. 8, primo comma, Cost., per la sua coesistente carica espressiva del principio pluralistico, fosse «la regola fondamentale» di un diritto ecclesiastico italiano necessariamente «laico» dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana era già stato sottolineato da G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, 144 ss.. Sull'importanza di una «laicità pluralistica» si veda, tra gli altri, N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, 2006, in particolare 52 ss..



infatti correttamente messi a fuoco e hanno portato a soluzioni argomentative non convincenti.

Il collegio per prima cosa sgombra il campo dal dubbio, sollevato in modo quasi maldestro dalla difesa erariale costituita in giudizio, che la menzione espressa della Chiesa cattolica e dei Patti lateranensi nel testo della Carta possa «scalfire» il principio supremo di laicità e l'eguaglianza di tutte le confessioni religiose. Il Tar non dubita affatto della piena valenza giuridica del principio e della sua collocazione al vertice delle fonti del nostro ordinamento, tanto da affermare che la laicità è «chiaramente sancita» dalla Costituzione, fornendo così una interpretazione “forte”, se non forzata, del tradizionale orientamento in base al quale si ricorda che il principio è stato solo “desunto” in via materiale dal microsistema composto dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20 Cost.. I giudici amministrativi sottolineano i tratti identificativi della laicità italiana, anche qui menzionata accanto al sinonimo di «aconfessionalità», che non si contrappone alla «religione o religiosità»³⁶, ma grazie alla quale lo Stato riconosce una «valenza autonoma alla sfera religiosa come estranea alla sua volontà di determinazione». In sostanza – secondo il Tribunale – l'ordinamento democratico «si proclama neutro rispetto alle diverse religioni a cui il cittadino può liberamente aderire ovvero anche non aderire, per convinzioni atee o semplice indifferenza rispetto al fatto religioso». In altre parole, il collegio fornisce, con il riferimento alla neutralità dello Stato e alla libertà dei cittadini – ma sarebbe stato più corretto riferirsi agli individui³⁷ - in materia religiosa, un taglio di contenuto al principio di reciproca indipendenza e sovranità tra autorità temporale e confessioni religiose, laddove richiama la necessaria alterità tra i rispettivi ambiti di competenza. In questa prospettiva, il Tribunale precisa che per «Stato laico» si intende «il riconoscimento di una sfera autonoma lasciata in campo religioso alla libera determinazione del singolo», ma ricorda anche che il nostro sistema si caratterizza per «la regolamentazione a certe condizioni dei rapporti con alcune specifiche religioni, riconosciute purché non si pongano in contrasto con i valori

³⁶ Corte cost., sent. n. 203 del 1989.

³⁷ E' lo stesso art. 19 Cost. a prevedere che «tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume». E per “tutti” si devono intendere «tutti gli individui viventi sotto la giurisdizione dello Stato italiano», come ha specificato G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Bari, 2007, 67 (il volume, pubblicato per la prima volta nel 1957, è stato ristampato, con prefazione di S. Bordonali, nella collana *Società – Diritti – Religioni*, diretta da G. Dammacco).



fondanti della Repubblica, e, tramite lo speciale regime concordatario, con la Chiesa cattolica». Va osservato inoltre che il Tar si spinge a individuare un ulteriore riflesso del principio di laicità, all'apparenza nuovo rispetto a quelli sintetizzati sulla base della giurisprudenza costituzionale³⁸, che possiamo definire di "libertà e tolleranza nella scuola pubblica"³⁹, in quanto sostiene che «Stato laico significa altresì, come logico corollario, che nella scuola pubblica in cui si devono formare i giovani anche ai valori di libertà, democrazia e laicità dello Stato, non è lecito imporre alcun tipo di credo religioso e anzi risulta doverosa un'educazione improntata alla massima libertà e al rispetto reciproco in tale campo»⁴⁰.

Malgrado siano poi richiamate le pronunce costituzionali sui corollari della «equidistanza e imparzialità» dello Stato nei confronti di tutte le religioni, questa sentenza ricostruisce la laicità con minore attenzione ai profili di uguaglianza connaturati al principio, al di là dei semplici rimandi formali compiuti. Ne è dimostrazione l'inciso nel quale il Tribunale collega il principio di bilateralità nei rapporti Stato –

³⁸ Secondo la ricostruzione del modello di laicità disegnato dalla Corte di G. CASUSCELLI, "L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale" in materia di vilipendio della religione, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001/3, 1119 ss., i corollari della laicità sono: «Suo fondamento pluralista. Irrilevanza del dato numerico. Irrilevanza del dato sociologico. Divieto di discipline differenziate in base all'elemento religione. Dovere dell'equidistanza e dell'imparzialità. Regola della distinzione degli ordini. Doverosa tutela delle minoranze confessionali. Legittimità della legislazione promozionale di tutela della libertà di religione. Specificità degli interessi confessionali da tutelare con lo strumento pattizio».

³⁹ Per la locuzione utilizzata il rinvio è d'obbligo a A. TALAMANCA, *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padova, 1975.

⁴⁰ Ai sensi degli artt. 1 e 2 d. lgs.vo n. 297 del 1994 (testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), la libertà di insegnamento, «intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente», il cui esercizio «è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni», va attuata «nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni», rispettando, come osservato in dottrina, la «regola della precauzione» (G. CASUSCELLI, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e «regola della precauzione»*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, 13 ss.). L'evoluzione del sistema di istruzione alla luce del principio di laicità dello Stato è oggetto dello studio di A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e in Francia*, Torino, 2002; le declinazioni del pluralismo che coinvolgono l'ordinamento scolastico, con attenzione ai connessi profili di esercizio delle libertà costituzionali, sono state indagate, tra gli altri, da S. BERLINGO', *Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali*, Milano, 1983, e, dello stesso Autore, *Libertà di istruzione e fattore religioso*, Milano, 1987. Da ultimo, si vedano F. FRENI, *L'identità degli istituti di istruzione confessionale. Riforme e scuole non statali*, Milano, 2007, e M. PARISI, *Istruzione laica e confessionale nello Stato delle autonomie*, Napoli, 2008.



confessioni alla presenza di imprecisate «certe condizioni» con alcune «specifiche religioni», sottolineando poi, con una forzatura rispetto a una lettura in chiave di garanzia di libertà e di indipendenza confessionale dell'art. 8, secondo comma, Cost.⁴¹, che queste sono «riconosciute purché non si pongano in contrasto con i valori fondanti della Repubblica»⁴². Ne è dimostrazione, ancora, il richiamo dell'art. 9 CEDU sulla libertà di pensiero di coscienza e di religione – ridondante, per stessa ammissione del collegio, in quanto «nulla aggiunge o toglie a quanto già chiaramente stabilito dalla nostra Costituzione in ordine alla aconfessionalità dello Stato» -, essendo stato tralasciato qualsiasi riferimento all'art. 14 della medesimo testo a proposito del divieto di discriminazione. E ne è conferma, infine, la mancata coincidenza di piani quando il Tar argomenta circa il divieto di utilizzare il criterio cd "numerico" della volontà della maggioranza per giustificare compressioni solo della libertà religiosa delle minoranze o del singolo, laddove la giurisprudenza costituzionale aveva sviluppato in modo più chiaro tale corollario del principio di laicità quale espressione del principio di uguaglianza, dei singoli e (quindi) dei gruppi, dichiarando l'illegittimità delle disparità di trattamento⁴³.

⁴¹ In questo senso gli approfondimenti di **G. CASUSCELLI**, *Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici. Contributo all'interpretazione sistematica del primo e secondo comma dell'art. 8 della Costituzione*, in **AA.VV.**, *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, 237 ss.; **S. BERLINGO'**, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in **S. BERLINGO'**, **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Torino, 2000, 3 ss., con ulteriori richiami. In tema si confronti inoltre **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, e, da ultimo, **G. ANELLO**, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost.*, Soveria Mannelli, 2007.

⁴² L'orientamento sembra aderire alla posizione dottrinale avanzata da **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, II ed., Torino, 2005, 174 ss., il quale si spinge a desumere dall'art. 8 Cost. una tripartizione, che possiamo definire "qualitativa" sotto il profilo della possibilità di esercitare in concreto i diritti di libertà previsti dall'ordinamento (con alcuni dubbi di conformità, tuttavia, al dettato del primo comma dell'art. 8 Cost., per il quale *tutte* le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge, a prescindere dalla loro natura o ascendenza o dall'aver stipulato "intese" ex art. 8, terzo comma, Cost., le quali «non sono e non possono essere, invece, una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose», come osservato dalla Corte cost. nella sentenza n. 346 del 2002), distinguendo tra confessioni «di fatto», confessioni «riconosciute» e confessioni «con Intesa».

⁴³ Nella sent. n. 440 del 1995 la Corte cost. aveva precisato che «l'abbandono del criterio quantitativo significa che in materia di religione, non valendo il numero, si impone ormai la *pari* protezione della coscienza di *ciascuna persona* che si riconosce in



I giudici amministrativi sottolineano poi come il principio di laicità «faccia parte ormai del patrimonio giuridico europeo e delle democrazie occidentali», anche se il nostro si discosta da altri sistemi, come quello francese⁴⁴, basato secondo il collegio «non già sulla neutralità dello Stato, ma su di una sua precisa scelta di valori», e come quelli nei quali è rintracciabile un concetto di laicità «attiva» contrapposta a una laicità «passiva», distinzione «di difficile configurazione nel nostro ordinamento costituzionale, che accanto alla libertà religiosa ammette anche il regime concordatario»⁴⁵.

una fede, *quale che* sia la confessione religiosa di appartenenza». Nella sent. n. 329 del 1997 il giudice costituzionale osserva inoltre che «la protezione del sentimento religioso è venuta ad assumere il significato di un corollario del diritto costituzionale di libertà di religione, corollario che, naturalmente, deve abbracciare *allo stesso modo* l'esperienza religiosa di *tutti* coloro che la vivono, nella sua dimensione individuale e comunitaria, *indipendentemente* dai diversi contenuti di fede delle diverse confessioni. Il superamento di questa soglia attraverso valutazioni e *apprezzamenti legislativi differenziati e differenzianti*, con conseguenze circa la *diversa* intensità di tutela, infatti, inciderebbe sulla *pari dignità* della persona e si porrebbe in contrasto col principio costituzionale della laicità o non-confessionalità dello Stato» (il corsivo è mio).

⁴⁴ Sul principio di laicità in Francia si vedano, tra i molti studi, **AA.VV.**, *La laïcité*, Paris, 1960; **M. BARBIER**, *La laïcité*, Paris, 2000; **J. BAUBEROT**, *Vers un nouveau pacte laïque?*, Paris, 1990, e, a cura del medesimo Autore, *La laïcité. Evolutions et enjeux*, Paris, 1996; **G. COQ**, *Laïcité et République: le lien nécessaire*, Paris, 2003; **C. DURAND PRINBORGNE**, *La laïcité*, Paris, 1996; **L. GOVERNATORI RENZONI**, *La separazione fra stato e chiese in Francia e la tutela degli interessi religiosi*, Milano, 1977; **G. HAARSCHER**, *La laïcité*, Paris, 1998; un'indagine ufficiale sullo "stato" di applicazione del principio è stata condotta dalla cd. "Commissione Stasi", dietro incarico dell'ex Presidente Chirac, al cui esito è stato redatto il *Rapport de la commission de reflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République remis au President de la République le 11 decembre 2003*, pubblicato con *La documentation française*, Paris, 2004.

⁴⁵ Sul punto si confronti anche Tar Puglia – Lecce, sent. 28 gennaio 2003 n. 274, in *Foro amm.*, *Tar*, 2003, 276, per il quale, «nonostante la sua laicità», il nostro ordinamento attraverso gli articoli 7 e 8 Cost. riconosce «giuridica rilevanza alle diverse confessioni religiose principalmente attraverso intese ed accordi perfezionati con le relative rappresentanze ufficiali». La giurisprudenza costituzionale, in una prospettiva di garanzia dell'uguaglianza degli individui e della eguale libertà di tutte le confessioni alla luce del principio supremo di laicità, ha indicato nei concordati (art. 7, secondo comma, Cost.) e nelle intese (art. 8, terzo comma, Cost.) lo strumento per regolare in via bilaterale «e quindi in modo differenziato, nella loro specificità, i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica [...] e con le confessioni religiose diverse da quella cattolica» (sent. n. 508 del 2000, ripresa e sviluppata dalla successiva sent. n. 346 del 2002, per la quale scopo delle "intese" è «la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune»). Per una analisi di questo orientamento si confronti, da ultimo, **G. CASUSCELLI**, *Le fonti (pattizie) del diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in **R. BOTTA** (a cura di), *Diritto*, cit., 39 ss..



La mancata sottolineatura dell'intima connessione individuata dalla Corte costituzionale tra pluralismo confessionale e culturale e principio di laicità ha determinato che le considerazioni sviluppate dal Tribunale fino a questo punto, di per sé pacifiche, appaiano dei meri rinvii "di stile" all'elaborazione maturata, con ben maggiore consapevolezza, dal giudice costituzionale, le cui implicazioni toccano livelli più profondi e significativi. Le successive riflessioni del Tribunale, decisive nella soluzione della controversia, lo confermano. Esse manifestano infatti un rapporto viziato tra elemento "valoriale" ed elemento "positivo" del principio di laicità, che crea di fatto una incoerenza tra i due piani. La lacunosa ricostruzione dei contenuti giuridici del principio, dovuta, come sottolineato, a una parziale lettura della giurisprudenza del giudice delle leggi, ha spinto il Tar ad ancorare le motivazioni in diritto della sentenza a un quadro assiologico solo apparentemente basato sulla Carta fondamentale, e invece espressivo di un'altra fonte di valori, quella storico - religiosa del cristianesimo, che costituirebbe il «fondamento» delle scelte tradotte in diritto dal legislatore costituente. Per i giudici infatti «il cristianesimo - anche per il riferimento al noto e spesso incompreso "Date a Cesare quello che è di Cesare, e a..." - con la sua forte accentuazione del precetto dell'amore per il prossimo e ancor più con l'esplicita prevalenza data alla carità sulla stessa fede, contiene *in nuce* quelle idee di tolleranza, eguaglianza e libertà che sono alla base dello Stato laico moderno e di quello italiano in particolare» Il Tar si sforza di supportare le proprie argomentazioni con cenni storici, e giunge a sottolineare che «non appare azzardato affermare che, attraverso i tortuosi e accidentati percorsi della storia europea, la laicità dello Stato moderno sia stata faticosamente conquistata anche (certamente non solo) in riferimento più o meno consapevole ai valori fondanti del cristianesimo». Pertanto, «nella redazione della Costituzione repubblicana e nella fissazione dei principi di laicità dello Stato, ha avuto parte decisiva l'elemento culturale di ispirazione cristiana, come dimostrano senza ombra di dubbio gli stessi lavori della Costituente». Sulla base di queste riflessioni il Tribunale arriva al punto chiave delle proprie motivazioni, affermando che «in una visione prospettica, nel nucleo centrale e costante della fede cristiana, nonostante l'inquisizione, l'antisemitismo e le crociate, si può agevolmente individuare il principio di dignità dell'uomo, di tolleranza, di libertà anche religiosa e quindi in ultima analisi il fondamento della stessa laicità dello Stato», la quale «ha sicuramente una delle sue fonti lontane proprio nella religione



cristiana». E' dunque questo *l'iter* logico - ricostruttivo sfociato nel paradossale, e criticato⁴⁶, inciso per cui il crocifisso è «non solo non contrastante ma addirittura affermativo e confermativo del principio della laicità dello Stato repubblicano».

4 - La conferma: la sentenza n. 556 del 2006 del Consiglio di Stato

Il ricorso in appello contro questo provvedimento è stato deciso dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 556 del 2006⁴⁷. Il supremo organo di giustizia amministrativa conferma la decisione del Tar Veneto sposando le motivazioni offerte da quel giudice, riassunte però in modo conciso ed espresse con parole più misurate⁴⁸. E' così ribadita la valenza giuridica della laicità, principio supremo «non proclamato *expressis verbis* dalla nostra Carta fondamentale» e «idoneo a risolvere talune questioni di legittimità costituzionale». I giudici amministrativi illustrano le «condizioni di uso secondo le quali esso va inteso ed

⁴⁶ Sul punto E. DIENI, *Simboli*, cit.; N. FIORITA, *Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, sconfinamenti e incongruenze di una sentenza del Tar Veneto*, in *www.olir.it*, aprile 2005; A. MORELLI, *Un ossimoro costituzionale: il crocifisso come simbolo di laicità*, in *www.forumcostituzionale.it*; J. PASQUALI CERIOLI, *Il crocifisso «afferma» la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110*, in M. PARISI (a cura di), *Simboli*, cit., 219 ss..

⁴⁷ Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 13 febbraio 2006 n. 556, in *D&G, Dir. e giust.*, 2006, 10, 69. Coevo alla sentenza è il parere reso dalla seconda sezione del Consiglio di Stato il 15 febbraio del 2006, le cui argomentazioni sono coincidenti. Di orientamento contrario è, invece, l'ordinanza 23 novembre 2006 della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (leggibile in *www.olir.it*), che ha osservato come la circolare n. 2134/1867 del 29 maggio 1926 del Ministero della Giustizia, recante l'obbligo di esposizione del crocifisso nelle aule giudiziarie, appaia «in contrasto con il principio costituzionale di laicità dello Stato e con la garanzia della libertà di coscienza e di religione, essendo pacifico (v. in tal senso Cass. sez. unite 18 novembre 1997, n. 11432 e sez. disciplinare 15 settembre 2004, Sansa) che nessun provvedimento amministrativo può limitare diritti fondamentali di libertà, al di fuori degli spazi eventualmente consentiti da una legge ordinaria conforme a costituzione». Malgrado questo il CSM ha ritenuto di sospendere provvisoriamente dalle funzioni e dallo stipendio un magistrato che si era rifiutato di tenere udienza in quanto nei locali di udienza della propria sede era esposto il crocifisso. L'organo di governo della magistratura ha infatti ritenuto, sulla scia dell'indirizzo del giudice costituzionale che non riconosce un diritto all'obiezione di coscienza del giudice tutelare al quale si sia rivolta una minore per essere autorizzata a interrompere la gravidanza senza l'assenso dei genitori (sent. n. 196 del 1987), che l'esercizio di tale diritto «non può avvenire con modalità tali da pregiudicare le esigenze di giustizia il cui soddisfacimento è oggetto di incontestati doveri funzionali». A commento si veda N. COLAIANNI, *Poteri*, cit., 15 ss..

⁴⁸ Secondo M. C. FOLLIERO, *Multireligiosità*, cit., 132, questa pronuncia è «meno bigotta, ma sostanzialmente adesiva» alla sentenza n. 1110 del Tar Veneto.



opera», in quanto «senza l'individuazione di tali specifiche condizioni d'uso, il principio di "laicità" resterebbe confinato nelle dispute ideologiche e sarebbe difficilmente utilizzabile in sede giuridica». Tuttavia, a questa premessa segue con immediatezza un'apertura a richiami meta – giuridici che fanno presagire il *leitmotif* della decisione, in quanto il collegio sottolinea che «le condizioni di uso vanno certo determinate con riferimento alla tradizione culturale, ai costumi di vita, di ciascun popolo», pur nella misura in cui «tale tradizione e tali costumi si siano riversati nei loro ordinamenti giuridici». Il filo conduttore è dunque rinvenibile nel binomio storia – diritto come chiave identificativa dei contenuti della laicità, in cui, tuttavia, l'elemento storicistico non si limita a costituire un referente culturale, ma sembra spingersi a condizionare il piano di espressione dell'elemento propriamente giuridico. La conseguenza è che la portata normativa del principio resta vincolata ai dati storici che si assume abbiano «ispirato» (il Tar Veneto aveva detto «fondato») la sua acquisizione nel mondo del diritto. E' in questa prospettiva che va, a mio avviso, colto il distinguo con il quale il collegio ammette come la laicità «presupponga e richieda ovunque la distinzione fra la dimensione temporale e la dimensione spirituale e fra gli ordini e le società cui tali dimensioni sono proprie», ma, allo stesso tempo, come essa sia «relativa alla specifica organizzazione istituzionale di ciascuno Stato, e quindi essenzialmente storica, legata com'è al divenire di questa organizzazione»⁴⁹. Utilizzando questa logica interpretativa il Consiglio di Stato rimarca le differenze tra la laicità di altri Paesi europei – Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti d'America - e quella italiana, definita «simbolo linguistico» che indica «reciproca autonomia fra ordine temporale e ordine spirituale e conseguente interdizione per lo Stato di entrare nelle faccende interne delle confessioni religiose (artt. 7 e 8 Cost.); tutela dei diritti fondamentali della persona (art. 2), indipendentemente da quanto disposto dalla religione di appartenenza; uguaglianza giuridica fra tutti i cittadini, irrilevante essendo a tal fine la loro diversa fede religiosa (art. 3); rispetto della libertà delle confessioni di organizzarsi autonomamente secondo i propri statuti purché non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano (art. 8, 2° co.), e per tutti, e non solo per i cittadini, tutela della libertà in materia religiosa, e cioè di credere, non credere, di manifestare in pubblico o in privato la

⁴⁹ Su questo specifico punto si veda **R. COPPOLA**, *Laicità relativa*, in **P. PICOZZA**, **G. RIVETTI** (a cura di), *Religione, cultura, diritto tra globale e locale*, Milano, 2007, 103 ss.; l'A. ha ripreso e sviluppato le proprie argomentazioni in *Simbolismo religioso e nuove prospettive per lo studio del diritto ecclesiastico dello Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2008.



loro fede, di esercitarne il culto (art. 19); divieto, infine, di discriminare gli enti confessionali a motivo della loro ecclesiasticità e del fine di religione o di culto perseguito (art. 20)». Vi è poi un accenno all'atteggiamento di favore che l'ordinamento riserva al fenomeno religioso attraverso la previsione di una bilateralità necessaria nella disciplina dei rapporti con le confessioni religiose, «avendo la Costituzione posto rilevanti limiti alla libera esplicazione della attività legislativa *unilaterale* dello Stato»⁵⁰ in materia.

Ma, come si è notato nel caso della sentenza n. 1110 del Tar Veneto, il riferimento al sistema delle norme costituzionali a fondamento della laicità sembra costituire solo un richiamo formale⁵¹ e, appunto, "simbolico" (lo dice, forse inconsciamente, lo stesso collegio chiamando, come detto, la laicità «simbolo linguistico»), in quanto l'operatività del principio nel caso concreto non è stata verificata. Il Consiglio di Stato non sperimenta la compatibilità con la laicità statutale della presenza del crocefisso nelle strutture pubbliche, in quanto il conflitto è escluso a monte: il simbolo rappresenta valori che vanno vissuti «nella società civile in modo autonomo (di fatto non contraddittorio) rispetto alla società religiosa, sicché possono essere "laicamente" sanciti per tutti, indipendentemente dall'appartenenza alla religione che li ha ispirati e propugnati». In virtù di questa (presunta e non dimostrata) comunanza assiologica, l'indipendenza tra sfera temporale e sfera spirituale è relegata a un piano di autonomia "istituzionale" di facciata: sostenere che la matrice valoriale dei «principi fondamentali» della Carta è di origine religiosa significa infatti ammettere che l'ordinamento, quando sono in gioco scelte "religiosamente sensibili", è richiamato a un dovere di lealtà e di coerenza con quel patrimonio religioso, assorbito, se si segue questa linea interpretativa, sul piano della vigenza formale attraverso la Costituzione. Con buona pace del «pluralismo confessionale e culturale», anche in questo caso non menzionato, che impedisce di ancorare il quadro valoriale accolto dalla Costituzione a una data e specifica ascendenza. Ma questa è forse una prospettiva che il collegio non ha considerato con la dovuta attenzione, probabilmente distratto dall'intento di giustificare una decisione - il mantenimento del

⁵⁰ Il corsivo è mio.

⁵¹ Come ha osservato M. GIGANTE, *Principio*, cit., 861, questa pronuncia, al di là delle apparenze, dimostra come «il controllo sui regolamenti continua a caratterizzarsi come controllo di ordine prevalentemente formale, volto soprattutto a individuare il fondamento legislativo quale legittimazione dell'esercizio del potere, e non sempre si accompagna a un vaglio più approfondito in termini di ragionevolezza e di legalità sostanziale».



crocefisso nelle scuole - condivisa dalla maggioranza dell'opinione pubblica⁵².

5 - La sorpresa: l'orientamento della g.a. al di fuori della questione dei simboli religiosi

Oltre alle pronunce richiamate, ci sono altri provvedimenti nei quali il giudice amministrativo ha preso in considerazione in modo espresso il principio di laicità, che, tuttavia, non è stato così dettagliatamente analizzato. Tra queste, sebbene un po' risalente, riveste particolare interesse la sentenza n. 250 del 1993 del Tar Emilia Romagna⁵³, nella quale il Tribunale ha considerato che il compimento di atti di culto non rientra tra le attività extrascolastiche di cui all'art. 6, secondo comma, lett. d) e lett. f). d.p.r n. 416 del 1974. Secondo il collegio l'ordinamento «riafferma la propria laicità nell'art. 7 Cost. laddove "lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani"», norma che impone di ascrivere gli atti rituali e di culto alla sfera religiosa, da compiersi nei luoghi confessionali deputati a ospitarli e non nelle aule scolastiche, a maggior ragione se nelle ore di lezione. In caso contrario «assisteremmo ad una vera interferenza della Chiesa nell'attività dell'istruzione statale, esclusa e non consentita dalla Costituzione». Pertanto, a differenza di quanto osservato dal Tar Veneto nella sentenza n. 1110 del 2005 e dal Consiglio di Stato nel parere del 15 febbraio 2006⁵⁴, per il Tar Emilia la norma concordataria

⁵² Sul rischio che il «senso comune» possa trasformarsi in «conformismo giurisprudenziale» si vedano le pagine di G. SILVESTRI, *Scienza e coscienza: due premesse per l'indipendenza del giudice*, in *Dir. pubbl.*, 2004/2, 411 ss., in un quadro da cui si evince come «la crisi delle certezze» che investe la scienza nel suo complesso, e «la scienza del diritto in particolare», sia aumentata dalla distanza tra enunciazioni teoriche e realtà dell'esperienza.

⁵³ Tar Emilia Romagna – Bologna, sez. II, sent. 17 giugno 1993 n. 250, in *Dir. eccl.*, 1993, II, 229, di cui riporto la massima (tratta dalla banca dati *online DeJure* – Giuffrè): «[g]li atti di culto, le celebrazioni di riti e le pratiche religiose non costituiscono "cultura religiosa", in quanto fatto di fede individuale, e cioè il colloquio rituale che il credente ha con la propria divinità; ne consegue che sono illegittime le deliberazioni di consigli di circolo o di istituto che consentono lo svolgimento, all'interno dei plessi scolastici ed in orari destinati alle normali lezioni, pratiche del culto cattolico, le quali rientrano nelle categorie e nel quadro delle attività extrascolastiche e quindi, costituiscono attività del tutto estranee alla scuola ed alle sue finalità istituzionali».

⁵⁴ Ma anche di Tar Lombardia Brescia, sez. I, sent. 22 maggio 2006 n. 603, per il quale il riconoscimento del valore storico dei principi del cattolicesimo contenuto nell'art. 9.2 dell'Accordo di Villa Madama «può essere utilizzato anche come criterio per regolare quelle situazioni in cui la visibilità dei simboli religiosi all'interno degli



sull'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche deve ritenersi «di carattere eccezionale rispetto al principio della laicità dello Stato enunciato dal 1° comma dell'art. 7 Cost.» e dunque «di stretta interpretazione»⁵⁵.

Vi è poi la sentenza n. 880 del 2002⁵⁶, nella quale il Consiglio di Stato, in un ambito estraneo alla scottante questione dei simboli religiosi, ha invece sottolineato l'orizzonte di pluralismo culturale connaturato al principio supremo di laicità della Repubblica. Secondo i giudici di palazzo Spada l'importanza della laicità «si coglie anche sul piano comunitario dall'insieme di disposizioni che tutelano la libertà di coscienza, di opinione e di religione nell'ottica del più ampio pluralismo culturale da realizzarsi individualmente o per il tramite delle confessioni religiose», dando dunque credito all'orientamento secondo il quale lo Stato democratico è necessariamente equidistante e neutrale di fronte a religioni e a ideologie, ma anche a direttrici culturali "preformate"⁵⁷.

edifici scolastici (e pubblici in genere) fa parte di consuetudini radicate», alle quali (sic!) non può essere opposto il principio di laicità dello Stato. Il principio supremo è derogato da una consuetudine!

⁵⁵ Questa posizione non ha impedito però ad altro giudice di considerare che la dichiarata compatibilità dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica con il principio di laicità implica, per conseguenza, la legittimità della «partecipazione determinante del docente di religione cattolica agli scrutini finali» (così Tar Toscana – Firenze, sez. I, sent. 20 dicembre 1999 n. 1089, in *Foro Amm.*, 2000, 2286, confermata dal Tar Toscana – Firenze, sent. 3 novembre 2005 n. 55278, in *www.leggiditalia.it*); e di ritenere, con una certa forzatura viste le perplessità sollevate dalla l. n. 286 del 2003 sullo *status* degli insegnamenti di religione, che il richiamo al principio di laicità sia «inconferente» se riferito «alla posizione giuridica dei docenti», che prescinde dalla facoltatività di detto insegnamento e dal numero dei frequentanti (Tar Trentino alto Adige – Trento, sent. 6 novembre 2003 n. 398, in *www.infoLEGES.it*).

⁵⁶ Cons. Stato, sez. IV, sent. 14 febbraio 2002 n. 880, in *Dir. eccl.*, 2002, II, 197, la cui massima (tratta dalla banca dati *online DeJure* – Giuffrè) recita: «[l]e articolazioni locali delle confessioni religiose presenti sul territorio nazionale sono legittimate ad impugnare gli atti adottati dalle regioni e dagli enti locali che incidono sul sistema di finanziamento delle scuole non statali».

⁵⁷ Sul punto sono ancora valide le considerazioni di **E. SPAGNA MUSSO**, *Lo stato di cultura nella costituzione repubblicana*, Milano, 1961, in particolare 24 ss.. Anche il Consiglio Superiore della Magistratura, nella citata ordinanza del novembre 2006, ha rilevato come dai principi e dalle norme costituzionali che esprimono la laicità dello Stato si evinca che «l'amministrazione pubblica non può scegliere di privilegiare un aspetto della tradizione e della cultura nazionale, sia pure largamente maggioritaria, a discapito di altri minoritari»; in materia si veda inoltre, tra i molti studi, **M. AINIS**, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991.



Di particolare significato è infine la sentenza n. 863 del 2004⁵⁸ del Tar Piemonte, nella quale si nega che la concessione della cittadinanza italiana possa essere rifiutata nel caso di mancata adesione dello straniero richiedente al principio di laicità dello Stato. Il Tribunale ha infatti censurato il decreto ministeriale di diniego della cittadinanza motivato sulla base di un parere della questura nel quale si afferma che «pur non sussistendo elementi che precludano l'acquisto della cittadinanza italiana, tuttavia in considerazione dell'attaccamento ai valori della cultura del paese di provenienza non vi è certezza di adesione *del soggetto istante* ai principi di laicità dello Stato che informano attualmente l'ordinamento giuridico italiano»⁵⁹. La decisione del Tar appare condivisibile, in quanto – come precisa il collegio – la discrezionalità dell'amministrazione nel valutare ai sensi di legge «l'esistenza di un'avvenuta integrazione dello straniero in Italia» può tenere conto di vari fattori, anche non patrimoniali, ma non può basarsi «su elementi relativi a scelte e considerazioni di natura personale del richiedente e che non possono essere oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione». Se dunque, in base all'art. 54 Cost., tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, tale dovere va inteso come «realtà pratica»⁶⁰, e non, essendo la nostra una democrazia aperta, come una necessaria piena conformità ideale ai valori dell'ordinamento richiesta alla sfera di coscienza (religiosa, ideologica, politica) del soggetto⁶¹, pena una compressione dei diritti fondamentali di libertà (di pensiero, di coscienza e di religione) garantiti da altre norme costituzionali. Sarebbe tuttavia interessante sperimentare la tenuta di questa posizione del giudice amministrativo se, in una fattispecie analoga, fosse vagliata la

⁵⁸ Tar Piemonte – Torino, sez. I, sent. 19 maggio 2004 n. 863, in *Foro amm. – Tar*, 2004, 1258 (s.m.), la cui massima (tratta dalla banca dati *online DeJure – Giuffrè*) recita: «[i]l decreto di concessione della cittadinanza è un provvedimento di carattere discrezionale che l'amministrazione potrebbe negare sulla base di un complesso di elementi di natura oggettiva (sia di natura patrimoniale che concernenti l'avvenuta integrazione dello straniero in Italia), ma non alla stregua di elementi e scelte di carattere strettamente personale del richiedente, quale la mancata certezza sull'adesione di un soggetto extracomunitario al principio di laicità dello Stato».

⁵⁹ Il corsivo è mio.

⁶⁰ **C. ESPOSITO**, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 52, nota 120.

⁶¹ Sul punto **G. M. SALERNO**, *Sub art. 54*, in **R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI**, *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 1075 ss., il quale, richiamando l'orientamento di altri autorevoli studiosi, precisa che «la fedeltà alle istituzioni va intesa non come positiva adesione ai valori fondamentali della Costituzione, ma soltanto come rigoroso adempimento del dovere di osservanza delle leggi» (1081).



legittimità del discusso provvedimento del Ministero dell'Interno con il quale è stata adottata la "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione"⁶², al rispetto della quale il Ministero ispira «[l]'esercizio delle proprie attribuzioni» e orienta «le relazioni con le comunità degli immigrati e religiose». In particolare, sembra che l'orientamento del Tar, rispettoso della Costituzione, sia contrario all'indicazione, per altro piuttosto vaga, che subordina il possesso della cittadinanza all'obbligo per lo straniero «di condividere i principi che regolano la nostra società»⁶³.

6 - Brevi conclusioni

Come si diceva all'inizio, il polso dello stato di incertezza in cui versa l'applicazione del principio di laicità è dato dalle pronunce del giudice amministrativo in materia di simboli religiosi nella sfera pubblica. Sono molte le riserve suscitate dalla lettura di questi provvedimenti. L'operazione ermeneutica condotta dal Tar Veneto nella sentenza n. 1110 del 2005, condivisa dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 556 del 2006, si distingue per il suo carattere contraddittorio, anche rispetto al ruolo assunto dai giudici nell'interpretare il diritto costituzionale vivente⁶⁴. I giudici amministrativi, riconosciuta solo sul piano formale

⁶² Decreto Ministero dell'Interno 23 Aprile 2007, in *G.U.*, 15 giugno 2007, n. 137, al quale è seguito il decreto del Ministro dell'Interno 23 aprile 2007 con cui è stato costituito il "Consiglio scientifico per l'elaborazione di iniziative per la diffusione della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione". Il 23 aprile 2008, un anno dopo l'approvazione della "Carta dei valori", nei locali del Ministero dell'Interno i rappresentanti di alcuni centri religiosi, associazioni culturali e comunità musulmane, già componenti della Consulta per l'Islam italiano istituita nel settembre del 2005 presso lo stesso Ministero, hanno firmato una dichiarazione comune d'intenti, con l'obiettivo di favorire la nascita «di una Federazione dell'Islam Italiano che si riconosca nei principi della Costituzione e della stessa Carta dei valori» (per una prima valutazione rinvio a **P. FANTELLI**, *La "Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano": un primo commento*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2008. Per una analisi critica sulla "Carta dei valori" si veda **N. COLAIANNI**, *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2007; dello stesso Autore, sulla "dichiarazione di intenti", *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2009.

⁶³ Punto 5 della "Carta dei valori".

⁶⁴ Come osserva **M. GIGANTE**, *Principio*, cit., 866, la giurisprudenza amministrativa «non sembra riuscire a tenere conto appieno della complessità del quadro costituzionale e della molteplicità dei profili che la questione del crocifisso



l'indipendenza tra valori – principi della sfera statuale e valori – principi della sfera confessionale, hanno invece creato in modo surrettizio un legame assiologico tra i due ordini, contravvenendo al chiaro divieto opposto sul punto proprio dal principio di laicità, ridotto al risultato di negare se stesso⁶⁵. Laddove infatti i portati “positivi” della laicità traggono legittimazione e sono reinterpretrati in coerenza con un sistema valoriale “religiosamente orientato”, anche se attraverso rimandi storico – culturali più che teologici, essi finiscono con perdere un significato proprio e sono destinati a restare, di fatto, disapplicati nell’ordinamento interno. Occorre inoltre sottolineare che la «distinzione degli ordini distinti», principio caratterizzante la laicità in Italia, non si basa, per espressa previsione costituzionale, su una non meglio definita «autonomia» tra ambiti e poteri religiosi e ambiti e poteri secolari (come sostenuto nelle sentenze considerate), ma sulla reciproca «indipendenza» tra lo Stato e la Chiesa circa i contenuti assoggettati alla sovranità di ciascuno⁶⁶, che comporta una definita

presenta, e finisce con lo smarrire il problema di fondo della giustizia costituzionale, quello della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini».

⁶⁵ Secondo **B. RANDAZZO**, *Diversi*, cit., 120, di fronte «a una simile operazione ermeneutica il giurista si smarrisce: è come se venisse stravolto il significato di un intero percorso storico, ma anche costituzionale; è come se il principio supremo di laicità trovasse il suo fondamento non già nelle norme costituzionali, bensì nei Vangeli [...]».

⁶⁶ Sulla distinzione, non sempre condivisa in dottrina, tra i concetti di «autonomia», «autonomia istituzionale» e «indipendenza» - quest’ultimo dotato di una carica semantica meno soggetta ad ambiguità interpretative rispetto ai precedenti - con specifico riferimento all’esegesi degli art. 7 e 8 Cost., rinvio, anche per ulteriori richiami, a **M. S. GIANNINI**, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 360 ss., e a **G. CASUSCELLI**, *Pluralismo*, cit., 291 ss.. La locuzione «autonomia istituzionale» è stata utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. 14 – 21 gennaio 1988 n. 43, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/1, 353, ripresa dalla successiva sent. n. 259 del 1990) circa la disciplina costituzionale (art. 8, secondo comma, Cost.) in materia di libertà statutaria delle confessioni diverse dalla cattolica. Ma quando il giudice delle leggi riconnette a detta «autonomia» l’esclusione da «ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell’emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose» sembra compiere un passo significativo verso una assimilazione di significato, in questo settore, tra la formula espressamente riportata e il concetto di «indipendenza» confessionale. Il percorso si è compiuto a seguito del riconoscimento della laicità dello Stato quale principio supremo, la cui carica espressiva in materia di uguaglianza rinforza l’orientamento per il quale contenuti e confini sia dell’autolimitazione statuale in materia religiosa sia della libertà istituzionale delle religioni non possono essere diversi se riferiti ora alla Chiesa cattolica ora alle altre confessioni. Sulle tappe che i giudici della Consulta hanno percorso nel tracciare i limiti dell’ordine delle confessioni religiose si veda, da ultimo, **P. LILLO**, *I confini dell’ordine confessionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007, fasc. 6, 5017 ss..



separazione tra i sistemi valoriali di riferimento⁶⁷. Pertanto, anche ove si voglia ammettere una influenza storica e culturale del cristianesimo nella nascita e nello sviluppo dello Stato costituzionale, tale asserita ascendenza si deve arrestare in un ambito extra – giuridico, poiché l’affermazione del carattere laico e pluralista, anche in campo culturale, della Repubblica (in quanto) democratica necessita di una impermeabilità tra principi confessionali (ma anche ideologici) e principi statuali. D’altronde, laddove il legislatore ha compiuto un riferimento al patrimonio del cattolicesimo, lo ha fatto in modo espresso, e solo con riferimento all’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, sottolineando, per altro, il valore storico, e non dogmatico - confessionale, di quel patrimonio⁶⁸.

Per concludere, sia concesso notare, non senza un pizzico di leggerezza, che il giudice amministrativo ha creato un bizzarro parallelismo tra la parabola del crocifisso e le vicende della laicità: il primo, da simbolo religioso, è stato depotenziato (dal punto di vista del significato propriamente confessionale) prima in simbolo storico – culturale⁶⁹ e poi in simbolo, ormai del tutto secolarizzato, che

⁶⁷ E’ questo uno dei fili conduttori della ricerca di **G. CASUSCELLI**, *Le laicità*, cit.; l’assunto ha guidato anche il mio *L’indipendenza*, cit..

⁶⁸ Ai sensi dell’art. 9, punto 2 comma primo, dell’Accordo di modifica del Concordato lateranense (l. n. 121 del 1985) «[l]a Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado». Tale riferimento ai principi del cattolicesimo è, secondo la sentenza n. 1110 del Tar Veneto e il citato parere del 2006 del Consiglio di Stato, una «affermazione di contenuto generale di particolare significato precettivo». Del tutto contrario, invece, l’orientamento della Suprema Corte di Cassazione, per la quale «il riconoscimento contenuto nell’art. 9 l. cit. è privo di valenza generale perché non è un principio fondamentale dei nuovi accordi di revisione ma è funzionale solo all’assicurazione dell’insegnamento di religione cattolica nelle scuole pubbliche [...]. Esso, quindi, non vale ad autorizzare l’amministrazione pubblica ad emanare norme interne dal contenuto più disparato ed in particolare sull’affissione del crocifisso, per giunta non a richiesta delle persone che le frequentano (come nel caso dell’istruzione religiosa) ma obbligatoriamente (Cass. pen., sez. IV, sent. 1 marzo 2000 n. 4273 in *Dir. eccl.*, 2000, II, 217 ss.).

⁶⁹ Mi riferisco al parere n. 63 del 27 aprile 1988 reso dalla seconda sezione del Consiglio di Stato (in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/1, 197, criticato da **L. ZANNOTTI**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Dir. eccl.*, 1990, II, 327 ss.), per il quale la croce «a parte il significato per i credenti, rappresenta il simbolo della civiltà e della cultura cristiana, nella sua radice storica, come valore universale, indipendente da una specifica confessione religiosa». Come ha osservato **A. GUAZZAROTTI**, *Giudici e minoranze religiose*, Milano, 2001, 119, «si tratta di una lettura che, oltre a violare l’incompetenza del giudice in materia spirituale, tende a confondere la maggioranza con la giustizia, il relativo con l’assoluto».



rappresenta, quasi in veste politica, i valori nazionali; la seconda, da principio supremo di un sistema democratico, laico e pluralista, è stata depotenziata (dal punto di vista della ricchezza dei suoi portati giuridici e delle sue implicazioni nell'esperienza giuridica) in statica sintesi lessicale, in «simbolo linguistico» di copertura "costituzionale" dell'origine religiosa dei principi alla base dell'ordinamento!