



Stefano Sicardi

(ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino)

Alcuni problemi della laicità in versione italiana *

SOMMARIO: 1. Premessa: le molteplici accezioni e dimensioni della laicità - 2. La laicità in Italia: un difficile percorso - 3. L'affermarsi della laicità in versione italiana. La giurisprudenza della Corte Costituzionale - 4. Laicità e giudici comuni (ordinari e soprattutto amministrativi): un prevalente allontanarsi dalla giurisprudenza, pur molto articolata, della Corte Costituzionale - 5. Dal "principio supremo" alle scelte del legislatore: lo svaporare della laicità (insegnanti di religione, IRC, ICI, Otto per Mille e altro ancora) - 6. La laicità in versione italiana di fronte tanto a tradizionali interrogativi, quanto a questioni derivanti dalla nuova realtà multireligiosa e multiculturale - 7. La laicità oggi in Italia: verso dove?

1 - Premessa: le molteplici accezioni e dimensioni della laicità

Che la laicità – pur continuando ad essere considerata sussistente ed operante – venga declinata in modi anche profondamente differenti non solo in relazione ai tempi, ma anche rispetto ai luoghi in cui essa si manifesta, è affermazione ormai generalmente acquisita e ripetuta.

Così come vi è sempre maggiore consapevolezza della diversità delle concezioni di laicità che, con particolare intensità, sono suscettibili di confrontarsi e persino sovrapporsi in uno stesso contesto (in particolare, in uno stesso Paese) in determinati periodi, quando cioè una certa nozione per lungo tempo dominante della laicità e delle sue implicazioni ed applicazioni viene ad essere riconsiderata, posta in discussione, più o meno intensamente rivisitata o, addirittura, decisamente contestata. Si pensi, emblematicamente, che proprio un Paese come la Francia, nel quale si è affermata nel tempo una delle concezioni della laicità maggiormente paradigmatiche, conosce da più di un decennio un articolato e complesso dibattito in argomento, non solo sul piano politico e dell'opinione pubblica ma pure ad un livello specificamente istituzionale¹.

* Il contributo è destinato agli *Studi in onore di Alessandro Pace*.

¹ Si ricordino, nella sterminata letteratura in argomento, **É. POULAT**, *Notre laïcité publique*. «*La France est une République laïque*», Paris, Berg International, 2003; **J.**



Proprio nella prospettiva considerata ed anche nell'ottica di valorizzare una comparazione per differenze si svolgono le osservazioni che seguono, con l'obiettivo di inquadrare gli aspetti salienti della laicità così come manifestatasi in versione italiana.

2 - La laicità in Italia: un difficile percorso

Come è noto, in Italia – a differenza della Francia, che la considera, a livello di legge ordinaria, fin dal 1905² ed, a livello costituzionale, dal

BAUBÉROT, *Laïcité 1905-2005, entre passion et raison*, Paris, Seuil, 2004; **P. CAVANA**, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Torino, Giappichelli, 2004; **O. ROY**, *Islam, la sfida della laicità* (2005), trad. it. Venezia, Marsilio-Reset, 2008; **H. PENA-RUIZ**, *Che cosa è la laicità: minoranze e comunità nello stato democratico* (2003), trad. it., Lungro (CS), Costantino Marco editore, 2006; **ID.**, *Dio e la Repubblica. Filosofia della laicità* (2005, 2^a ed.), trad. it., Monte Porzio Catone (RM), Effepi Libri, 2008, e, su un tema più circoscritto, ma indubbiamente rilevante, di recente, **M. D'ARIENZO**, *La laicità francese secondo Nicolas Sarkozy*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 07/2008.

Sul piano più specificamente istituzionale vedi le relazioni stilate da Commissioni, di nomina governativa o espressione delle Camere, incaricate di studiare il problema. Si sono succeduti nel tempo: il *Rapport au nom de la Mission d'Information sur la Question du Port des Signes Religieux à l'École* (Président et Rapporteur **J.-L. DEBRÉ**, registrato alla presidenza dell'Assemblea Nazionale francese il 4 dicembre 2003, www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/rl275-t2.asp), il *Rapport au Président de la République della Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République* (11 dicembre 2003), elaborato dalla Commissione presieduta da **B. STASI** (tr. it. di L. Cisbani, Milano, Scheiwiller, 2004); il *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Culturelles del Senato francese da J. VALADE* (*encadrant, au nom du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publiques*), *Sénat*, session ordinaire de 2003-2004, annesso al processo verbale del 25 febbraio 2004, n. 219; ed, infine, il *Rapport della Commission de Réflexion Juridique sur le Relations des Cultes avec les Pouvoir Public* (20 settembre 2006), insediata dal presidente Sarkozy e presieduta da **J.-P. MACHELON**, ed il *Rapport du Groupe de Travail présidé par A. ROSSINOT, La laïcité dans les services publics* (13 settembre 2006).

La complessità ed articolazione delle questioni che compongono la laicità (o le laicità) è ben messa in rilievo, rispetto all'Italia ed alla Francia, da **S. STAMMATI**, *Riflessioni minime in tema di laicità (della comunità e dello Stato). Un colloquio con alcuni colleghi*, in *Diritto Pubblico*, 2008, 341 segg.

² Si ricordino i due articoli – citatissimi - che aprono la legge 9 dicembre 1905 (la quale, peraltro, come giustamente ricorda il Rapporto Machelon, va considerata nel suo articolato insieme): art. 1: «La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes, sous les seules restrictions édictées dans l'intérêt du l'ordre public»; art. 2: «La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte».



1946³ – la laicità non è esplicitamente riconosciuta e disciplinata in testi normativi ed, in particolare, nella Costituzione vigente. Ed anzi, proprio il tentativo di introdurre la nozione di laicità nel progetto di legge ordinaria sulla libertà religiosa, in discussione senza esito da più di un decennio nel Parlamento italiano⁴, ha costituito una delle ragioni di

³ Vedi l'art. 1 della Costituzione del 1946: «la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale» (ma anche il comma quinto e tredicesimo del preambolo, ove si afferma, rispettivamente: «nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances» e «l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous le degrés est un devoir de l'Etat»; e, nel precedente testo costituzionale del 1946, bocciato dal referendum popolare, l'art. 13, al 1° e al 2° comma, che recitava: «Nul ne peut être inquiété en raison de ses origines, de ses opinions ou croyances en matière religieuse, philosophique ou politique./La liberté de conscience et de cultes est garantie par la neutralité de l'Etat à l'égard de toutes les croyances et de tous le cultes. Elle est garantie notamment par la séparation des églises et de l'Etat, ainsi que par la laïcité des pouvoirs e de l'enseignement public»). E vedi l'art. 1 della Costituzione del 1958 (nella versione susseguente alla L. Cost. n. 95-880, del 4 agosto 1995; in precedenza art. 2, comma 1): «la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous le citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances».

⁴ La decisione di presentare un disegno di legge governativo attuativo della Costituzione in materia di libertà religiosa, superandosi così la legislazione in materia ecclesiastica elaborata nel periodo fascista, risale (ma già il precedente governo De Mita si era occupato della questione) al sesto governo Andreotti (fu approvato dal Consiglio dei Ministri – il 13 settembre 1990 – ma poi non presentato alle Camere). Ad esso sono seguite, nelle successive legislature, svariate proposte di legge di iniziativa parlamentare, ma anche disegni di legge di iniziativa governativa, tutti invariabilmente decaduti o ancora in corso di discussione. Si ricordino:

1) nella XIII Legislatura, da parte del Governo Prodi, il D.D.L., A. C., 03-07-1997, n. 3947, *“Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi”* (predisposto sulla base del testo appena ricordato), che, dopo il passaggio in Comitato Ristretto ed una serie di audizioni, arrivò alla conclusione dell'esame della Commissione Affari Costituzionali (relatore l'on. Domenico Maselli), e fu approvato, il 22 febbraio 2001 (n. 3947-A), pronto quindi per l'Aula (ma comunque intervenne la fine della Legislatura);

2) nella XIV Legislatura, da parte del Governo Berlusconi, il D.D.L., A. C., 18-03-2002, n. 2531, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi* (relatore l'on Sandro Bondi poi sostituito dall'on. Patrizia Paoletti Tangheroni); si trattava di un D.d.L., contenente alcune modifiche rispetto a quello citato al punto 1) e che fu oggetto di pesanti emendamenti in Commissione, anche a seguito del mutato clima successivo all'11 settembre; a tale D.D.L. furono abbinati i progetti di legge di iniziativa parlamentare A.C. 1576, *“Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi”*, presentato (il 14 settembre 2001) dall'on. Spini ed altri - che riproponeva il testo nella versione della Commissione Affari Costituzionali della precedente legislatura (cfr. n. 3947-A) - e A. C. 1902, *“Norme sulla libertà religiosa”*, d'iniziativa dell'on. Molinari (presentato il 6 novembre 2001) che conteneva alcune modifiche rispetto al testo ex 3947-A. La Commissione Affari Costituzionali approvò



dissenso a livello non solo politico⁵ ed ha contribuito alla mancata conclusione dell'iter parlamentare.

un primo testo il 9 aprile 2003; il 24 giugno 2003 l'Assemblea ne deliberò il rinvio in Commissione per ulteriori approfondimenti; la Commissione concluse l'esame in sede referente il 13 aprile 2005, riformulando la relazione presentata il 9 aprile 2003 (A. C. 2531 e abb.-A/R); il progetto rimase in stato di relazione per l'Assemblea sino al momento dello scioglimento delle Camere;

3) nella XV Legislatura, si è invece lavorato, in Commissione Affari Costituzionali della Camera (relatore l'on. Roberto Zaccaria), su di un testo unificato risultante dalle proposte di legge A. C., 28-04-06, n. 36, "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi" (Boato, che ripresentava il testo a suo tempo approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della XIII Legislatura, n. 3947-A) e 28-04-2006, n. 134 (Spini e altri, *Norme sulla libertà religiosa e sui culti ammessi*, con alcune rettifiche lessicali e l'aggiunta del 3° comma dell'art. 10 rispetto al testo di cui al n. 3947-A) e che riprendono il testo del citato D.D.L. n. 2531 (omettendo la disciplina sulla sepoltura) diverso da quello, in seguito modificato, dalla I^a Commissione permanente, il 13 aprile 2005. Nel prosieguo della Legislatura si è giunti all'approvazione di un testo differente (il 4 luglio 2007) – si ricordi, in particolare, l'aggiunta del comma 2 all'art. 1, ove si afferma che «la presente legge si fonda sul principio della laicità dello Stato al quale è data attuazione nelle leggi della Repubblica», ma anche l'istituzione del Registro delle Confessioni -, in un clima però non condiviso, con votazione a maggioranza da parte della Commissione Affari costituzionali. Nell'altro ramo del Parlamento erano stati presentati due progetti, A. S., 12-09-2006, n. 945 (Malan, che riprende il testo approvato nel 2005) e 14-11-2006, 1160 (Negri e altri, che ripropone il testo del D.D.L. 1576);

4) nella XVI Legislatura, alla Camera è stata presentata la proposta 29-04-08, n. 448 (Zaccaria e altri, assegnata il 5 agosto 2008 alla I Commissione, Affari Costituzionali, che riprende il testo unificato, votato il 4 luglio 2007) ed, al Senato, il D.D.L. 20-05-2008, n. 618 (Negri, che, ancora una volta ripresenta il testo del D.D.L. 1576) assegnata il 17 giugno 2008 alla I Commissione, Affari Costituzionali. Si ricordi, infine, alla Camera – volta all'integrale superamento del regime concordatario -, la proposta di legge costituzionale 24 giugno 2008, n. 246 (M. Turco e altri).

Su tutto quanto precede si vedano CAMERA DEI DEPUTATI - Servizio Studi-Dipartimento Istituzioni, XVI Legislatura, Dossier di Documentazione, L'Attività delle Commissioni nella XV Legislatura, *Libertà religiosa*, 15 maggio 2008, ed i richiami di **D. MASELLI**, *Uniti nel richiedere un'autentica libertà religiosa*, in G. Platone (a cura di), *Religioni e libertà: quale rapporto? Per una giornata nazionale della libertà di coscienza, di religione e di pensiero*, Torino, Claudiana, 2008, 79 segg., in particolare 84-85; **V. SPINI**, *Confessioni religiose e Stato: un edificio a tre piani*, *ivi*, 89 segg. in particolare 90 segg. Per un aggiornamento in proposito, **L. LACROCE**, *Cronaca legislativa*, in *Quad. Dir. Pol. Ecl.*, 2008, 357 segg., in particolare 361 segg. Per un commento sugli articolati che si sono succeduti nel tempo, ad esempio: **V. PACILLO**, *Dai principi alle regole? Brevi note critiche al testo unificato delle proposte di legge in materia di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 02/2008; **G. FUBINI**, *Sulla proposta di legge per la libertà religiosa*, *ivi*, 04/2008.

⁵ Si ricordino i rilievi critici formulati su questo specifico punto dall'allora segretario della Conferenza Episcopale Italiana, mons. Betori (nell'audizione parlamentare del 16 luglio 2007) che manifestò pure riserve sulla opportunità di consentire la mancata lettura degli articoli del codice civile sul matrimonio in sede di



Ciò non significa che il tema della laicità sia stato assente dalla scena italiana. Sul piano del dibattito politico e culturale esso ha costituito un terreno costante di confronto e scontro dalla metà dell'Ottocento in avanti, con toni profondamente segnati dalle ricorrenti ed anche molto accese polemiche tra cattolicesimo ed ideologie secolari presenti nella penisola, in un contesto, oltretutto, in cui l'unificazione nazionale si fece al di fuori ed anzi contro la Chiesa di Roma.

In questo quadro il pensiero "laico" (sintetizzato per lungo tempo dal termine "laicismo"⁶) ha giocato un ruolo di particolare spessore sul piano intellettuale, ma pure con una serie di ricadute concrete. Si consideri, a quest'ultimo proposito:

a) la contestazione dello strumento concordatario, in generale e come concretizzatosi con la disciplina del 1929;

b) la rivendicazione della piena libertà di pensiero ed espressione e della libertà di insegnamento: quest'ultima intesa anzitutto come libertà *nella* scuola statale pubblica, cioè come libertà del docente di svolgere i programmi scolastici alla stregua della sua formazione culturale e senza però forme di proselitismo confessionale o politico e volta a difendere la prospettiva della "scuola di tutti" rispetto a quella propria delle scuole di indirizzo confessionale; volta quindi a temere un'eccessiva espansione (specie ove favorita da finanziamenti) della libertà *della* scuola, cioè del diritto di istituire scuole⁷;

cerimonia religiosa, specie in relazione alla esigenza di sottolineare alla popolazione mussulmana le caratteristiche del nostro matrimonio non poligamico. Ricorda tutto ciò **V. SPINI**, *Confessioni religiose*, cit., 92-93; **D. MASELLI**, *Uniti*, cit., 84-85.

⁶ Richiamo questo termine - è bene precisare - non assegnandogli (come successivamente da molti è stato fatto) una connotazione di disvalore (la laicità "cattiva" opposta alla laicità "buona", quest'ultima addirittura fatta coincidere con la "sana laicità" evocata dalle gerarchie ecclesiastiche cattoliche), ma intendendo riferirmi ad una rigorosa corrente di pensiero, variegata al suo interno, ma unita dall'intendimento di difendere la libertà di coscienza e credenza di tutti, l'uguaglianza tra singoli e gruppi a prescindere dalle idee e convinzioni propugnate, la differenziazione tra potere secolare e potere religioso. Rimando esemplificativamente a **N. ABBAGNANO**, *Laicismo*, in *Diz. Encicl. Utet*, X, Torino, Utet, 1969, 881; **V. ZANONE**, *Laicismo*, in *Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 1976, 511 ss., specialmente 512. Si vedano anche, per l'esame di una serie di vicende al centro dell'attenzione da parte della "cultura laica", **E. SCALFARI**, *La sera andavamo in via Veneto. Storia di un gruppo dal "Mondo" alla "Repubblica"*, Milano, Mondadori, 1986, e **M. TEODORI**, *Storia dei laici nell'Italia clericale e comunista*, Venezia, Marsilio, 2008. È noto come, anche per superare un passato di divisioni, si sia inteso sempre più utilizzare il lemma "laicità"; ma - come già poco sopra accennato - il termine "laicismo" è stato più volte ripreso in chiave denigratoria, in un quadro complessivo nel quale, peraltro, anche l'uso del termine laicità conosce significati molto lontani, se non antitetici.

⁷ Mi permetto di rinviare, per un quadro sintetico di queste impostazioni, espressione di un dibattito culturale che ha caratterizzato i primi quarant'anni della



c) la secolarizzazione del diritto di famiglia (si pensi, ad esempio, alle risalenti ricorrenti richieste, poi coronate da successo, di introduzione del divorzio).

E la dimensione laica si è, per molto tempo, giocata in Italia (anche per l'esiguità di presenza di confessioni religiose non cattoliche, salvo in tempi a noi molto vicini ma pure con caratteri del tutto nuovi) soprattutto nel confronto "laici-cattolici", rimanendo in secondo piano, per lungo tempo, il problema del pluralismo religioso e della sua tutela.

Tale problema peraltro (pur in un quadro articolato e di non integrale pareggiamento tra Confessioni) è ben presente nella Costituzione del 1948, la quale – come è noto - garantisce: 1) la pari dignità sociale e l'uguaglianza dei cittadini (con una tendenza, univoca almeno fino a pochi anni addietro, ad estendere, sia pur non integralmente, l'applicazione di tale principio anche agli stranieri⁸) «senza distinzioni di religione» (art. 3) e l'"eguale libertà" delle Confessioni religiose (art. 8, 1° comma: «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge»); 2) la libertà religiosa (art. 19), in forma individuale ed associata (nella quale si è inclusa tanto, più in generale – e in connessione con altre norme costituzionali - la libertà di coscienza, quanto, più in specifico, l'ateismo); 3) la regolazione dei rapporti bilaterali tra Stato e Confessioni religiose, differenziando però la Chiesa Cattolica (art. 7) da tutte le altre Confessioni (art. 8, commi 2° e 3°).

Tale disciplina costituzionale si è comunque dovuta confrontare con un insieme di normative (a partire dai Patti Lateranensi del 1929, per giungere a quanto originariamente previsto dalla codicistica, dal testo unico di pubblica sicurezza, dalla legislazione in materia di culti), approvate nel ventennio fascista, in un clima antiliberal e confessionista, ma non immediatamente invise al partito di maggioranza relativa che trionfò nelle elezioni politiche del 1948 e rivolte ad istituire drastiche forme di privilegio confessionale per la Chiesa cattolica (sul piano dell'esercizio del culto e della presenza

Repubblica (successivamente "spiazzato" dalle normative di finanziamento delle scuole non statali), a **S. SICARDI**, *La scuola pubblica nel contesto costituzionale*, in *Il Ponte*, 1996/3, 32 segg., e in *Notiziario giuridico regionale*, 1996/1, 3 segg.; **ID.**, *Pubblico e privato nell'ambito dell'istruzione*, in R. Ferrara, S. Sicardi (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministratori e costituzionalisti a confronto*, Padova, Cedam, 1998, 187 segg.

⁸ In un quadro in cui i diritti fondamentali riguardano tanto gli stranieri quanto i cittadini. Per l'orientamento ricordato nel testo rinvio a **S. SICARDI**, *L'immigrato e la Costituzione. Note sulla dottrina e la giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, IV, col. 313 segg.



religiosa negli spazi pubblici, del diritto matrimoniale, del diritto scolastico, della normativa fiscale, eccetera).

3 - L'affermarsi della laicità in versione italiana. La giurisprudenza della Corte Costituzionale

L'emersione, a livello giuridico-istituzionale, della nozione non di "laicismo" (tipica del dibattito politico ottocentesco ed, approssimativamente, del primo trentennio dell'esperienza repubblicana), ma invece di "laicità", avviene – come è noto - in un quadro, sul piano culturale generale, temporalmente successivo (il tornante degli anni '80 del secolo XX, a seguito soprattutto dell'evoluzione che muove dal Concilio Vaticano II), di depolarizzazione delle polemiche tra cattolicesimo ed ideologie secolari presenti sulla scena italiana e caratterizzato dall'allargarsi di un'area di convergenza (comune a cattolici e non cattolici) che riteneva essere giunto il momento di valorizzare le dimensioni della libertà religiosa e di coscienza e di ridisciplinare, in termini comunque significativamente diversi rispetto al passato, la posizione della Chiesa Cattolica e delle altre Confessioni nel contesto italiano. Sono degli anni '80 tanto la revisione del Concordato Lateranense (non da pochi ritenuta comunque troppo favorevole al cattolicesimo, addirittura rilanciandone, in relazione a certi aspetti, il suo ruolo pubblico, attraverso una possibile indefinita dilatazione delle *res mixtae*⁹), quanto l'inizio della stagione delle Intese con le Confessioni non cattoliche (darà il via quella valdometodista).

Più in generale, proveniva dalla società nel suo insieme l'esigenza di una più chiara distinzione degli ambiti secolare e religioso e di piena tutela dei diritti di tutti, singoli ed entità associative, di natura religiosa o non religiosa, in un contesto che si affrancasse dalle ipoteche confessionali che avevano caratterizzato i decenni precedenti.

In questo quadro va collocato il riconoscimento del principio di laicità da parte della Corte Costituzionale italiana, con la ormai storica sentenza 203/1989. La Corte afferma la sussistenza, nel nostro sistema costituzionale (traendolo da una sorta di combinato disposto che coinvolge gli artt. 2, 3, 7, 8, 19, 21 della Costituzione) del "principio

⁹ Si vedano, emblematicamente, le considerazioni a suo tempo svolte su tale normativa di **G. ZAGREBELSKY**, *Diritto Costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 2^a ed., 1990, 149 segg..



supremo di laicità”, che viene ulteriormente specificato nel senso che - richiamandosi qui passi notissimi di quella pronuncia - esso

«implica non indifferenza dello Stato dinnanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»;

infatti

«l'attitudine laica dello Stato-comunità ... risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato persona, o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini»¹⁰.

Trattandosi di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale esso - secondo la giurisprudenza della stessa Corte - non potrebbe essere derogato nemmeno in sede di revisione costituzionale.

A prima vista può stupire che una nozione nemmeno fissata in via normativa sia pervenuta o, se si vuole, sia “emersa” tanto “in alto” (più in alto persino che nell'ordinamento francese ove, in linea di principio, il legislatore della revisione può tutto, non incontra limiti). Come è noto la laicità, per poter influire sulla normazione ecclesiasticistica italiana (e, in particolare, su quella relativa alla Chiesa cattolica) non poteva che essere declinata quale principio supremo, l'unico parametro costituzionale che, alla stregua della giurisprudenza consolidata della stessa Corte, avrebbe potuto imporsi ai disposti contenuti nella normativa di rango concordatario¹¹.

¹⁰ Per le citazioni che precedono vedi, ovviamente, la sent. n. 203/1989, punti 4 e 7 in diritto, in *Giur. Cost.*, 1989, I, 890 segg., in particolare 898-899 e 900-901. In considerazione dell'affermazione della laicità come principio supremo si è autorevolmente sostenuto che l'art. 1 Cost., «alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, dovrebbe essere così letto: “L'Italia è una repubblica democratica e laica, fondata sul lavoro”» (G. CASUSCELLI, *La laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2007, 169 segg., in particolare 177). Condivisibile come speranza, questa affermazione troverebbe parecchie difficoltà ad essere generalmente accolta; si ricordi - cfr. retro § 1 - che una menzione anche solo legislativa della laicità ha costituito motivo di divisione e di rinvio del progetto di legge sulla libertà religiosa in discussione al Parlamento.

¹¹ Da alcuni si è ritenuto che questa impostazione, a seguito della revisione del Concordato del 1985, sia da modificare, non potendo più, tale normativa, ricevere la copertura - eventualmente, quindi, da cercarsi altrove - dell'art. 7 cpv. Cost. (si pensi all'art. 10 Cost. e alla valorizzazione del limite internazionale, operata dal nuovo testo dell'art. 117, 1° comma, Cost., nei confronti delle leggi non solo regionali ma pure statali - e, quindi, della clausola *pacta sunt servanda* -). Comunque parte della dottrina e la Corte Costituzionale continuano ad aderire alla posizione precedente, estendendo



Va poi ancora sottolineato come la Corte abbia delineato una nozione quanto mai articolata di laicità, sicuramente diversa, non solo per alcuni aspetti ma nell'insieme, dai classici connotati di laicità alla francese (oggi comunque anch'essa in fase di ridiscussione, ma, storicamente, ben più vicina al termine, precedentemente, ricordato, di laicismo).

Sinteticamente gli elementi costitutivi della laicità in versione italiana possono essere riassunti in¹²:

1) come poco sopra ricordato, *la non indifferenza e non estraneità (fino al sostegno attivo) nei confronti del fenomeno religioso, rispetto alle sue manifestazioni individuali e comunitarie, però in un contesto pluralista e non discriminatorio, rivolto alla tutela della laicità tanto nelle sue ricadute individuali che associative*. Ciò, in altre parole, significa una concezione di laicità diversa da un atteggiamento di indifferenza (o, addirittura, di ostilità) nei confronti della domanda religiosa, vista invece come fattore sociale positivo, in un quadro però che tenga conto della molteplicità delle fedi e tuteli da forme di discriminazione. Si ricordino, ad esempio, in proposito, oltre ovviamente alla pronuncia 203/1989, le sentt. 440/1995 (sulla non illegittimità della figura del reato di bestemmia "contro la divinità", senza però differenziazioni punitive a seconda

anche alle norme della modificazione concordataria la tutela dell'art. 7 e consentendone il sindacato solo alla stregua dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale", peraltro generosamente individuati dalla Corte e quindi suscettibili (se lo si voglia) di provocare non poche dichiarazioni di illegittimità e, più in generale, di costituire un parametro effettivo e non evanescente (per un quadro delle diverse posizioni in proposito, **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 9^a ed., 2003, 123 segg.).

¹² Per maggiori approfondimenti sui punti che seguono rimando a **S. SICARDI**, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in *Diritto Pubblico*, 2007, 501 segg., in particolare 503 segg. e 508 segg. Ottime ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale in tema di laicità si trovano anche in **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella costituzione*, Milano, 1999; **G. CASUSCELLI**, "L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale" in materia di vilipendio della religione, in *Quaderni della Scuola di Specializzazione in Diritto ecclesiastico e canonico*, 7, Napoli, 2002, 79 segg., in particolare 86 (e pure in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2001/3, 1119 segg.); **ID.**, *La laicità e le democrazie*, cit., in particolare 176 segg.; **S. LARICCIA**, *La laicità della Repubblica italiana*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, 415 segg.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'indipendenza dello Stato e delle Confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006; **S. PRISCO**, *Il principio di laicità nella recente giurisprudenza*, in www.costituzionalismo.it, 2007; **M. CROCE**, *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. Pubbl.*, 2006, 387 segg.; **D. LOPRIENO**, *Il supremo principio della laicità dello Stato e la sua difficile esistenza*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 2007, specie § 3.



della divinità bestemmata); 195/1993 e 346/2002 (sulla dotazione/determinazione di aree e la erogazione di contributi in materia urbanistica volte ad assicurare il servizio pubblico fornito dalle diverse confessioni religiose senza disparità di trattamento);

2) *il rifiuto, salvo qualche ristrettissima eccezione, del criterio numerico e sociologico come base di differenziazione di trattamento tra Confessioni religiose*, le quali non potrebbero essere avvantaggiate dal fatto di costituire la religione di maggioranza o quella sociologicamente e culturalmente più radicata nel Paese. Si vedano (come tappa conclusiva di un processo di revisione delle opposte conclusioni cui la Corte era giunta in precedenza), le sentt. 925/1988, 440/1995, 508/2000 e la sent. 329/1977;

3) *lo specialissimo rilievo attribuito alla piena tutela e realizzazione della libertà di coscienza, quale prioritaria libertà del singolo, da correlarsi con la protezione del sentimento religioso*. La libertà di coscienza (che in generale richiede, come precisa la Corte, «una tutela proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante» degli elementi che la costituiscono – sentt. 467/1991, 149/1995 -) copre, ovviamente, ambiti anche diversi da quelli propri del principio di laicità, ma sicuramente interagisce con esso. Si pensi alle sent. 149/1995, sulla formula del giuramento del testimone nel processo civile ed alle sentenze sulla nozione di “sentimento religioso” (la cui tutela va raccordata a quella della libertà di religione e coscienza e non facendo pesare i criteri numerico e sociologico ricordati *supra* al n. 2), 334/1996 (sulla formula del giuramento decisorio), 329/1997 (sui reati di offese alla religione mediante il vilipendio di cose) e 508/2000 (ove si afferma «*la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione di appartenenza*»);

4) *una concezione della laicità nel senso di non confessionalità e quale principio di “distinzione degli ordini” secolare e religioso*. È, in particolare, nelle sentt. 259/1990 (sul rifiuto del carattere pubblicistico delle Comunità Israelitiche) e 334/1996 (già poco sopra citata) che tale profilo viene esplicitato, nel senso che «*la religione e gli obblighi morali che ne derivano non possono essere imposti come mezzo al fine dello Stato*», in quanto l’«*essere religioso ... nell’ordine civile ... può essere solo manifestazione di libertà*», per cui allo Stato è fatto «*divieto di ricorrere a obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l’efficacia dei suoi precetti*»;

5) *una concezione della laicità quale equidistanza/imparzialità, «rispetto a tutte le confessioni religiose»* (sent. 329/1997 e, pure, sent. 508/2000, sull’incostituzionalità del delitto di vilipendio alla religione di Stato, e 168/2005).



Pur nell'articolazione di profili, appena ricordata, sulla ricostruzione del significato della laicità (non esente comunque da una serie di attacchi volti, addirittura, a predicare l'inutilità sul piano giuridico della nozione¹³, o da parte di quegli autori che ritenevano eccessivi alcuni degli esiti cui la Corte era pervenuta, rimproverandole un'eccessiva svalutazione dell'opzione religiosa rispetto ad altre opzioni di coscienza¹⁴ od un ingiustificato abbandono del criterio numerico e sociologico¹⁵), dal corpus della giurisprudenza costituzionale in tema di laicità emergono – sia pur corredati da una certa prudenza¹⁶ – una serie di significativi elementi portanti così come di proiezioni e potenzialità, cui si è raccordata anche una certa giurisprudenza comune (specie dei giudici ordinari)¹⁷.

¹³ **G. DALLA TORRE**, *Laicità dello Stato: una nozione giuridicamente inutile?*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1991, 274 segg. (e in **ID.**, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma, Studium 1992, 35 segg.); **ID.**, *Laicità: un concetto giuridicamente inutile*, in *Persona y Derecho*, 2005, 141 segg., ma pure perplessità in tal senso in **F. FINOCCHIARO**, *Diritto Ecclesiastico*, cit., 27.

¹⁴ **S. MANGIAMELI**, *La «laicità» dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e «pluralismo confessionale e culturale» (a proposito della sentenza che segna la fine del giuramento del teste nel processo civile)*, in *Dir. Soc.*, 1997, 27 segg.

¹⁵ **M. OLIVETTI**, *Incostituzionalità del vilipendio alla religione di Stato, uguaglianza senza distinzioni di religione e laicità dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 2000, 3972 segg.

¹⁶ Poiché la legislazione “promozionale” – che non può, in relazione alla concezione della laicità “in positivo” in versione italiana, non vedere con favore una disciplina che risponda ai bisogni religiosi della collettività – «comporta però una serie di problematiche ricadute sul profilo “negativo” della libertà in questione, nonché, più in generale, con il principio di **laicità dello Stato**, declinato come “neutralità” imposta ai pubblici poteri dalla loro incompetenza in materia spirituale» e, ancora, in relazione al divieto di distinzioni basate sulla religione dei singoli, «la Corte tende a risolvere il dilemma con un approccio casistico, calcando sui tasti della laicità quale **incompetenza e astensione dello Stato** quando è chiamata a colpire disposizioni più scopertamente invasive (come l'imposizione del giuramento...), su quelli della **laicità come “servizio”** a favore delle istanze religiose dei cittadini in ambiti più delicati di intervento, tradizionalmente cari alle istituzioni cattoliche (insegnamento di religione, simboli religiosi, tutela penale). La giustificazione di tale secondo approccio passa per il principio pluralista (“**pluralismo religioso e culturale**”: Corte cost. 203/1989) che i pubblici poteri sono tenuti a rispettare nell'apprestare interventi di favore, ma la legislazione e la prassi, tanto amministrativa che giudiziaria, sembrano sconfessare il presupposto in questione» (così **A. GUAZZAROTTI**, *Commento all'art. 19 Cost.*, in **V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN**, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 8^a ed., 2008, 148 segg., in particolare 151, neretti nel testo, che richiama **G. CASUSCELLI**, *La laicità e le democrazie*, cit., in particolare 180 segg.).

¹⁷ Si pensi alla sent. Cass. Pen., IV Sez., 1° marzo 2000, n. 439 (sull'assoluzione di chi aveva rifiutato di svolgere le funzioni di scrutatore a seguito dell'apposizione dei crocifissi nei seggi elettorali), all'ordinanza del Tribunale dell'Aquila, 22 ottobre 2003 (sull'apposizione dei crocifissi nelle aule scolastiche) e pure, più di recente,



4 - Laicità e giudici comuni (ordinari e soprattutto amministrativi): un prevalente allontanarsi dai caratteri della giurisprudenza, pur molto articolata, della Corte Costituzionale

Di ben differente orientamento è invece quella giurisprudenza, specie ma non solo proveniente dai giudici amministrativi¹⁸, che, pur nel formale ossequio dell'impostazione della Corte, ne cambia, più o meno intensamente, i connotati, in quanto:

1) rivaluta il criterio "maggioritario" e storico-culturale, ritenendo che la laicità non sia vulnerata dal loro riconoscimento¹⁹;

all'ordinanza della Corte d'Appello di Perugia del 10 aprile 2006 (che rigetta la richiesta prefettizia di sostituzione di un presidente di seggio che aveva rimosso il crocifisso e non aveva ottemperato alla diffida di riesporlo), all'ordinanza della Sez. Disc. CSM, 31 gennaio 2006 (depositata il 23 novembre 2006), sul rifiuto di un giudice di esercitare le sue funzioni in aule giudiziarie in cui sia presente il crocifisso e della Corte di Cassazione del 10 luglio 2006, n. 15614, che, pur occupandosi di una questione processuale, sottolinea il carattere del crocifisso come simbolo fondamentale di una religione (da ultimo questa vicenda, sul piano penale, si è conclusa con C. Cass., VI Sez. Pen., 10 luglio 2009, n. 28482, per la quale l'astensione dalle udienze per la presenza in aula del crocifisso non integra il reato di omissione di atti d'ufficio, in quanto non si sarebbe trattato di mancanza d'atto d'ufficio a rilevanza esterna, ma solo di inadempienze interne all'organizzazione, di rilievo disciplinare). Vi è peraltro, in dottrina, chi ha ampiamente argomentato che la sentenza 203/1989 sia stata sopravvalutata nei suoi contenuti e nel suo impatto (si veda **A. DI GIOVINE**, *Democrazia e religione: spunti di sintesi*, relazione conclusiva al convegno dell'AIC, Napoli, 26-27 ottobre 2007, "Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI", § 4.d., in *AIC, Annuario 2007*, Padova, Cedam, 2008, 383 segg., in particolare, 403-404; ancor più intensamente, **ID.**, *Laicità aggredita*, in *Laicità*, 06/2007, 1). Sia pur nella loro articolazione e nelle diverse linee di sviluppo che ne possono derivare, e bandendo ogni trionfalismo e retorica, credo si possa comunque apprezzare lo sforzo della Corte Costituzionale di dar corpo, in termini comunque significativi, ad un principio essenziale per lo Stato liberal-democratico ma – non è certo un mistero – di problematico inserimento nel contesto italiano complessivamente considerato. È stato a ragione affermato che, anche in relazione alle pronunce della Corte Costituzionale sulla laicità, la Consulta ha impartito «vere lezioni di diritto costituzionale»: **A. PACE**, *L'ultimo monito di Carlo Esposito e le "lezioni" della Corte Costituzionale*, in *Id.* (a cura di), *Corte Costituzionale e processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, 711.

¹⁸ Si pensi, ad esempio, a Cass. Pen., Sez. III, 13 ottobre 1998, n. 10, di segno contrario rispetto alla sentenza di Cassazione 439/2000, citata nella nota precedente.

¹⁹ Cons. Stato, Adunanza Sez. II, parere 27 aprile 1988, n. 63, Tribunale Napoli, Sez. X civile, 26 marzo 2005; Tribunale dell'Aquila, 31 marzo 2005, ed anche TAR Lombardia-Brescia, 22 marzo 2006, n. 603; pure riferimenti, ma in un contesto completamente mutato, nelle sentenze citate al successivo n. 3 di questo paragrafo.



2) fornisce una versione molto più edulcorata della tutela della libertà di coscienza, rispetto al possibile *vulnus* derivante dalla presenza del crocifisso nei seggi elettorali, in quanto “simbolo passivo” o “non simbolo”, per tale sua caratteristica ininfluente sulle scelte di coscienza e comunque rimuovibile a richiesta per il tempo necessario a votare (sottovalutandosi il *vulnus* alla libertà di coscienza insito in tale richiesta)²⁰;

3) ma non solo – e andando ben oltre lo scenario nel quale la Corte costituzionale aveva iscritto le sue considerazioni - sulla base di una ricostruzione dei significati e segni del cristianesimo giunge a ritenere il crocifisso «*come simbolo altresì di un sistema di valori di libertà, eguaglianza, dignità umana e tolleranza religiosa e quindi anche della laicità dello Stato*», traendone specifiche conseguenze in ordine alla sua pubblica ostensione: sarebbe, in questa prospettiva,

«sottilmente paradossale escludere un segno cristiano da una struttura pubblica in nome della laicità, che ha sicuramente una delle sue fonti lontane proprio nella religione cristiana».

In tale ottica ricostruttiva – che viene tenuta ferma pur non nascondendosi le perplessità che suscita, alla stregua delle vicende storiche, un troppo intenso accostamento tra laicità, tolleranza e cristianesimo - «*il simbolo del crocifisso*» viene addirittura inteso come veicolo dei valori sopra ricordati nei confronti degli studenti extracomunitari,

«ai quali risulta piuttosto importante trasmettere quei principi di apertura alla diversità e di rifiuto di ogni integralismo – religioso o laico che sia – che impregnano di sé il nostro ordinamento», per cui esso appare «non ... contrastante ma addirittura affermativo e confermativo del principio di laicità dello Stato repubblicano»²¹.

Alla decisione appena ricordata fa sponda, sia pur forse in termini nell'insieme un po' meno eclatanti, quella di conferma da parte del Consiglio di Stato, il quale, osserva, tra l'altro, essere

«evidente che in Italia il crocifisso è atto ad esprimere ... l'origine religiosa dei valori di tolleranza, di rispetto reciproco, di valorizzazione della persona, di affermazione dei suoi diritti, di riguardo alla sua libertà, di autonomia delle coscienza morale di fronte all'autorità, di solidarietà

²⁰ Tribunale di Bologna, Sez. I Civ., 24 marzo 2005; Tribunale dell'Aquila, 26 maggio 2005.

²¹ TAR Veneto, Sez. III, 17 marzo 2005, n. 1110.



umana, di rifiuto di ogni discriminazione, che connotano la civiltà italiana».

Questi valori di origine religiosa coesisterebbero e si armonizzerebbero con quelli provenienti dall'ordine temporale, «*potendo essere 'laicamente' sanciti per tutti, indipendentemente dall'appartenenza alla religione che li ha ispirati o propugnati*» e il crocifisso si caratterizzerebbe come il «*simbolo idoneo ad esprimere l'elevato fondamento dei valori civili sopra richiamati, che sono poi i valori che delineano la laicità nell'attuale ordinamento dello Stato*»²². Nel parere reso contestualmente alla pronuncia appena ricordata, il Consiglio di Stato, a conclusione di un lungo excursus, ritiene poi come si possa

*«fondatamente sostenere che, nell'attuale realtà sociale, il crocifisso possa essere considerato non solo simbolo di un'evoluzione storica e culturale, e quindi dell'identità del nostro popolo, ma anche simbolo altresì di un sistema di valori di libertà, eguaglianza, dignità umana e tolleranza religiosa e quindi anche di laicità dello Stato, che trovano espresso riconoscimento nella nostra Carta costituzionale»*²³.

Ci si è particolarmente soffermati su questa giurisprudenza perché essa opera un "salto di qualità" rispetto alle precedenti pronunce volte a difendere la legittimità dell'esposizione del crocifisso nei locali pubblici: da un'argomentazione fondata sul non contrasto in ragione dei criteri maggioritario e sociologico, si passa ad un'argomentazione "di attacco" (che ben può lasciare sconcertati), che fa del crocifisso stesso – in positivo - un simbolo di laicità (con possibili pericolosissime implicazioni teoriche e ricadute pratiche): non quindi (come chi nel passato ne difendeva l'esposizione) il crocifisso come ammissibile alla stregua del principio di laicità, ma come uno dei suoi più significativi simboli od emblemi.

Anche tenendosi conto della differenza di questioni considerate dalla giurisprudenza costituzionale e da quella da ultimo ricordata (la

²² Cons. Stato, Sez. VI, 13 febbraio 2006, n. 556.

²³ Cons. Stato, Adunanza della Sez. II, 15 febbraio 2006. Per maggiori approfondimenti rispetto alla giurisprudenza richiamata nel testo, cfr. **S. SICARDI**, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, cit., 538 segg. e, successivamente, con richiami anche alla giurisprudenza amministrativa non attinente ai simboli religiosi, **J. PASQUALI CERIOLI**, *La laicità nella giurisprudenza amministrativa: da principio supremo a "simbolo religioso"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 03/2009; **M. BIGNAMI**, *Principio di laicità e neutralità religiosa: l'esperienza del giudice amministrativo italiano* (2009), in www.associazionedeicostituzionalisti.it.



prima, come è noto, non essendosi mai pronunciata sul problema del crocifisso) pare proprio che le due giurisprudenze (al di là dei troppi ossequi formali della seconda verso la prima: *excusatio non petita* ...) si differenzino profondamente nei criteri utilizzati e nelle conclusioni cui pervengono.

Sarà poi il futuro a dirci se le ultime pronunce in tema di simboli religiosi provenienti dalle giurisdizioni ordinarie apriranno una nuova fase in relazione all'ostensione dei simboli religiosi nei luoghi pubblici²⁴. Per intanto gli argomenti portanti della giurisprudenza amministrativa sopra richiamata sono stati frontalmente contestati dalla II^a Sezione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (oggetto, per questa sua impostazione, in Italia, di numerosi attacchi fuori di ogni misura), con l'*arrêt* reso, all'unanimità, in data 3 novembre 2009 (*Affaire Lautsi c. Italie; Requête n° 30814/06*), proprio sulla vicenda in relazione alla quale tale giurisprudenza amministrativa si era compiutamente strutturata.

5 - Dal "principio supremo" alle scelte del legislatore: lo svaporare della laicità (insegnanti di religione, IRC, ICI, Otto per Mille e altro ancora)

Tutto quanto precede determina un quadro molto composito (e talora molto deludente) degli esiti del principio di laicità nel sistema italiano, all'interno del quale la posizione della Corte costituzionale – sia pur articolata, ma comunque caratterizzata da una serie di punti fermi – sempre più appare uno degli elementi, ma non certo l'elemento oggi dominante.

Si è già avuto modo di constatarlo nel modo in cui il settore per ora vincente (almeno in Italia) della giurisprudenza comune ha affrontato la questione del crocifisso. Ma una serie di altri esempi (prescindendo in questa sede da problematiche ben più eclatanti, quali quelle relative ai temi bioetici, che richiederebbero un discorso a parte) mostrano ripetuti fenomeni di dimenticanza, di attenzione solo ad alcuni aspetti, fino alla vera e propria - verrebbe da dire - "omissione di laicità", in un contesto di allontanamento dalle linee direttive e dal quadro complessivo di riferimento espresso dalla Corte Costituzionale in tema di laicità.

²⁴ Come ipotizzano (richiamando le decisioni più recenti riportate nella precedente nota 19) V. BARSATTI, N. FIORITA, *Simboli religiosi e spazi pubblici: un confronto tra laicità e separatismo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2008, 71 segg., in particolare 85 segg.



Si pensi, ad esempio²⁵, alla vicenda relativa alla condizione degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche. Con la revisione del Concordato lateranense del 1985 il Protocollo Addizionale (nulla essendo previsto dall'art. 9. 2 dell'Accordo) – al punto 5, a), da ulteriormente specificarsi con Intesa tra il Ministro della PI e il Presidente della CEI (punto 5, b) - prevedeva che tali insegnanti dovevano essere «riconosciuti idonei dall'autorità ecclesiastica e nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica».

Tali docenti, in conformità con la legislazione antecedente (legge 5 giugno 1930, n. 824), assunsero lo status di incaricati annuali. I successivi contratti collettivi di lavoro li inquadrarono tra il personale docente a tempo determinato (equiparandoli a quello a tempo indeterminato in relazione a ferie, permessi, assenze ed aspettative, ove avessero prestato servizio ad orario completo e da più di quattro anni), pur riconoscendo loro, nel rispetto dei requisiti di legge, diritto alla conferma. Proprio il possesso dei requisiti appena ricordati portò alla distinzione tra insegnanti di religione stabilizzati e non stabilizzati.

Il successivo passaggio è stato costituito dall'accesso in ruolo (assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato) di tali docenti (legge 18 luglio 2003, n. 186), con specifico concorso²⁶, «nella misura del 70% dei posti di insegnamento complessivamente funzionanti» (art. 2, legge n. 186 cit.²⁷, istituendosi due ruoli, uno per la Scuola dell'Infanzia e Primaria, l'altro per la Secondaria), restando

²⁵ Per un'elencazione di ulteriori questioni "critiche", non esaminate nelle pagine che seguono, vedi **N. FIORITA**, *Prime riflessioni sulla politica ecclesiastica degli ultimi anni: enti ecclesiastici ed agevolazioni fiscali*, in *Diritto Pubblico*, 2006, 441 segg.

²⁶ Per una dettagliata ricognizione dello stato giuridico degli insegnanti di religione (con amplissimi riferimenti giurisprudenziali) vedi **A. GONZALES VARAS IBÁÑEZ**, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia. Insegnamento, culto e simbologia religiosa nelle scuole pubbliche*, Bologna, Clueb, 2005, 74 segg. Da ultimo, per un'accurata analisi delle vicende susseguenti alla legge n. 186/2003 e mostrandosi come, nella prassi, la normativa in tema di insegnanti di religione abbia favorito (a cominciare dall'interpretazione delle ricadute dell'"intesa" relativa alla nomina di tali docenti) la «spontanea subordinazione dell'autorità scolastica a quella ecclesiastica» vedi **P. CONSORTI**, *Sul nuovo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica, con particolare riferimento alla loro mobilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 06/2009.

²⁷ Ciò significa che sono stati messi a concorso «i posti o le cattedre che corrispondono al 70% delle ore di IRC disponibili sul territorio di ciascuna diocesi; il restante 30% delle ore, destinato originariamente ad assicurare la presenza di sacerdoti e di religiosi/e nell'IRC nelle scuole statali, continuerà ad essere gestito con le modalità attualmente in vigore» (CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, Servizio Nazionale per l'Insegnamento della Religione Cattolica, *Lettera ai Responsabili diocesani per il Servizio IRC*, prot. n. 2/04 IRC, punto 1. c).



inalterato il ruolo dell'autorità ecclesiastica (espresso nel certificato di idoneità²⁸) e prevedendosi che la revoca di tale idoneità comporti il trasferimento su altri insegnamenti. È stato notato che

«il “mercato del lavoro” risulta così alterato due volte: la prima con un'immissione in ruolo garantita da un requisito speciale; la seconda con la mobilità professionale e la ricollocazione in un altro insegnamento, dopo un provvedimento, la revoca, che costituisce di fatto un licenziamento, con gravissimo pregiudizio per altri insegnanti di ruolo, o aspiranti tali, ai quali verrebbe sottratta una disponibilità. Oltretutto in una fase di contrazione complessiva dei posti di insegnamento disponibili»²⁹.

Aggiungerei – rispetto ad una mia personale opzione di favore per lo studio del fenomeno religioso nelle scuole pubbliche, ma non in ottica confessionale³⁰ – che la vicenda sopra ricordata, oltre a presentare non pochi dubbi in ordine al rispetto del principio di eguaglianza, pare ben lontana dall'idea di “distinzione degli ordini”: un'ampia categoria di soggetti viene stipendiata dallo Stato per svolgere un insegnamento confessionale, affidato solo a seguito della dichiarazione di idoneità rilasciata dall'autorità ecclesiastica e revocabile a giudizio della stessa; ed a questa situazione di precariato e di condizionamento da parte di tale autorità (e quindi di commistione tra sfera temporale e religiosa) si “pone rimedio” con l'obbligo di spostare su altri insegnamenti i docenti di religione ormai “ruolizzati” ma non più graditi dall'ordinario diocesano³¹! E ancora è stato segnalato – con pregiudizio del principio

²⁸ Che non deve essere considerato «una procedura meccanica, ma richiede un'attenta **valutazione delle possibili conseguenze del concorso** sul corpo docente attualmente in servizio», pur ricordandosi che «è fuori luogo assumere atteggiamenti di “ricominciamo da capo”» (CONFERENZA, cit. alla nota precedente, punto 3, grassetto nel testo).

²⁹ **A. PISCI**, *Lo status giuridico degli insegnanti di religione cattolica tra vecchia e nuova normativa*, in *www.olir.it*, febbraio 2004; analoghe critiche, ad esempio, in **D. BIGNARDI**, *Problemi italiani di libertà religiosa*, in G. Platone (a cura di), *Religioni e libertà*, cit., 49 segg., in particolare 50. Per la disciplina antecedente in tema di insegnanti di religione cattolica vedi anche **A. GIANNI**, *Lo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica*, in *Quad. Dir. Pol. Ecl.*, 1998/2, 48 segg.

³⁰ In questa prospettiva, anche con riferimenti comparatistici, *ex multis*, L. Pedrali (a cura di), *È l'ora delle religioni. La scuola e il mosaico delle fedi*, Bologna, Emi, 2002; **N. PAGANO**, *Per una storia delle religioni: un'alternativa laica all'ora di religione nella scuola pubblica*, Torino, Claudiana, 2006.

³¹ Contra, per la conformità alla costituzione della soluzione ricordata nel testo, la giurisprudenza recente del Consiglio di Stato: Sez. VI, sent. 14 aprile 2009, n. 2260 (con specifico riguardo alla L. P. Trento, 09 aprile 2001, n. 5, sullo stato giuridico dei docenti IRC in tale provincia). In termini del tutto conformi, da parte della stessa



di eguaglianza ma anche, almeno indirettamente, di quello di “distinzione degli ordini” – che

«sono ormai 25.000 gli insegnanti di religione nominati dai vescovi che, in una situazione di contrazione del loro orario di insegnamento, vengono utilizzati come insegnanti di altre materie per le quali abbiano titolo, superando di fatto docenti che hanno dovuto affrontare concorsi e quant’altro previsto in via ordinaria. In questo modo l’Irc viene posto al riparo da rischi e i suoi insegnanti vengono sistematicamente privilegiati»³².

Aggiungo che la situazione appena ricordata ha incrementato gli equivoci (anche a danno della Chiesa cattolica, che peraltro ha operato per crearli): non sono state rare le proteste (talora amplificate dai media) di docenti di religione che si lamentavano di essere stati privati dell’insegnamento per la loro condotta non conforme alla morale cattolica (ad es. divorzio, maternità fuori dal matrimonio). Perché tutte queste proteste? Per l’ambiguità di configurazione di tali insegnanti: se essi fossero stati nominati e stipendiati dalla loro Chiesa nel quadro della fornitura di un servizio “ulteriore” meramente consentita dallo Stato in certe ore e spazi scolastici ne sarebbe conseguito un simmetrico potere di revoca; ma siccome invece qui l’intreccio è la regola (all’idoneità espressa dall’autorità ecclesiastica si è abbinata la nomina e lo stipendio statale; e la Chiesa cattolica si è sempre battuta per il carattere “alternativo” e “curriculare” dell’insegnamento) è comprensibile (ma pure fonte di confusione concettuale ed etica) che, per difendersi da un provvedimento indesiderato, ci si appellasse al “versante civile” – se così si può dire – del rapporto di lavoro e si reclamasse contro un provvedimento ecclesiastico che, alla stregua di quel versante, si considerava contestabile. A seguito della legge 186/2003 l’intreccio appena ricordato (almeno per gli insegnanti “ruolizzati”) risulta scantonato (ma non certo risolto in linea di principio), attraverso l’“uscita di sicurezza” della mobilità, nel caso di perdita dell’idoneità ecclesiastica: il che potrebbe persino favorire

sezione, sentt. 14 aprile 2009, nn. 2261, 2262, 2263, e sentt. 20 aprile 2009, nn. 2368, 2369, 2370, 2371 (in *www.olir.it*).

³² A. TENAGLIA, *L’ora di religione cattolica specchio di sudditanza*, in *Riforma*, 12 settembre 2008, 11. Di recente anche l’Unione Europea (in persona della Direzione Generale Affari Sociali e Pari Opportunità) ha richiesto informazioni sulla disciplina relativa agli insegnanti di religione (cfr. *I dubbi della UE sui docenti di religione “Assunti in base alla fede, l’Italia spieghi”*, in *La Repubblica*, 8 ottobre 2008, 15). Purtroppo, non di rado, simili interventi non ottengono altro risultato che innescare reazioni di difesa delle peculiarità nazionali rispetto a Bruxelles senza sortire alcun ulteriore pratico effetto.



comportamenti maggiormente “indisciplinati” di tale categoria di insegnanti di religione cattolica, non più a rischio di perdere il posto di lavoro.

Un ulteriore elemento su cui riflettere è costituito dal modo di configurare l’ora di religione cattolica (IRC) nell’ambito dell’organizzazione didattica complessiva³³, con riflessi anche sulla posizione degli insegnanti nei consigli di classe. Dalle ben note sentenze (peraltro interpretative di rigetto) della Corte Costituzionale emerge un profilo di tale ora come pienamente facoltativa: di qui la possibilità di istituire e frequentare discipline alternative ma pure, sullo stesso piano, quella di assentarsi dalla scuola. Questa configurazione – ancora una volta a dimostrazione che i problemi di laicità spaziano dai grandi principi alle più specifiche applicazioni pratiche, spesso queste ultime smentendo i primi e dovendo quindi essere attentamente esaminate – è stata peraltro erosa nel tempo dalla normativa del Ministero dell’Istruzione.

Si ricordi la vicenda relativa alle ordinanze n. 26/2007, prot. n. 2578 e 30/2008, prot. n. 2574, riguardanti “Istruzioni e Modalità per lo svolgimento degli Esami di Stato”³⁴. Tali ordinanze hanno previsto la partecipazione a pieno titolo alle decisioni relative al credito scolastico degli insegnanti di IRC e di quelli delle attività alternative, svantaggiando chi avesse scelto di assentarsi dalla scuola o di non avvalersi di tali attività. Tali studenti potrebbero sì ottenere, in luogo del credito scolastico, la valutazione dell’attività eventualmente svolta fuori dalla scuola come credito formativo (D.M. 24 febbraio 2000 n. 49), ma con un peso minore sulla valutazione finale (e sulla base di criteri indeterminati)³⁵, oltretutto prevedendosi, alla fine dell’anno scolastico,

³³ In generale, sulla problematica dell’IRC (qui trattata solo in relazione ad alcuni specifici aspetti), oltre a **A. GONZALES VARAS IBAÑEZ**, *Confessioni religiose*, cit., 93 segg., vedi, con particolare riferimento all’area protestante, **N. PAGANO**, *Religione e libertà nella scuola*, Torino, Claudiana, 1990; **A. MANNUCCI**, *I protestanti e la religione a scuola*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 1994; **F. BECCHINO**, *Stato e Chiese, scuola e fatto religioso*, in L. Palmisano, Gruppo Scuola e Laicità (a cura di), *Quale laicità nella scuola pubblica italiana? I risultati di una ricerca* [effettuata tra genitori non cattolici], Torino, Claudiana, 2009, 115 segg.

³⁴ Si ricordi che l’art. 3 dell’Ord. Min. 14 maggio 1999, n. 128 aveva previsto, con un’interpretazione discutibile della normativa di attuazione concordataria, che lo studio dell’IRC potesse contribuire a formare il credito scolastico. Il ricorso avverso tale ordinanza era stato rigettato per motivi procedurali (TAR Lazio, sez. III bis, 15 settembre 2000, n. 7101), non mancandosi però, nella motivazione, di portare ragioni di contenuto a sostegno della scelta operata dall’Ordinanza appena ricordata.

³⁵ Insomma, si indurrebbe «chi rifiuta l’ora di religione e gli insegnamenti alternativi, esercitando un suo diritto, a frequentare altri corsi extra-scolastici per non vedersi attribuire minori crediti, rispetto a chi frequenta l’ora di religione e le ore



la fissazione di criteri di valutazione di attività già compiute l'anno precedente, operando una discriminazione in via retroattiva per i non avvalentisi non frequentanti i corsi alternativi.

La prima delle due ordinanze ministeriali fu sospesa dal TAR Lazio, sez. III-quater, con ord. 23 maggio 2007, n. 2408 (decisione poi riformata dal Consiglio di Stato, in data 12 giugno 2007, n. 2920); essa è stata, di recente, annullata, così come la successiva del 30/2008, con la recente decisione del TAR Lazio, sez. III-quater, in data 17 luglio 2009, n. 7076³⁶.

Non potendosi qui approfondire la questione basti dire che il nodo del problema, ad avviso di chi scrive, pare essere il seguente: o si muove (come ha fatto il TAR Lazio) dalla radicale differenza tra conseguenze dell'insegnamento religioso (di qualsiasi tipo) ed acquisizione dei crediti scolastici (richiamando il carattere di primaria opzione di coscienza della scelta religiosa³⁷, non commensurabile con tali crediti) e ci si colloca quindi nell'alveo della peculiarità e conseguente piena facoltatività dell'IRC; oppure - all'opposto - si intende, con una serie di più o meno piccoli passi, affermare (e sempre più ritornare ad) un insegnamento dell'IRC, come materia assimilabile a pieno titolo a tutte le altre (per i crediti e la posizione dei docenti), reclamando insegnamenti alternativi (peraltro non solo e sempre più - a seguito delle risorse decrescenti nell'ambito dell'istruzione - problematici da organizzare, ma, in passato, non poi così graditi né favoriti, in quanto potenzialmente concorrenziali all'IRC) e, più in generale (con particolare recrudescenza in tempi recenti), propugnando la natura dell'IRC non come quella di un insegnamento di carattere confessionale fornito nelle scuole pubbliche, ma come qualcosa di più,

alternative, spendibili all'esame di maturità». Così **M. CROCE**, *Della violazione della Costituzione tramite ordinanze ministeriali (con la collaborazione del Consiglio di Stato): il caso dell'ora di religione*, in *www.forumcostituzionale.it*; **V. BARSOTTI**, **N. FIORITA**, *Simboli religiosi*, cit., 99 segg.; ed anche, nel quadro di considerazioni relative alla posizione dei docenti dell'IRC e delle attività alternative, **M. GATTAPONI**, *Osservazioni in margine all'IRC: la valutabilità dell'insegnamento di "attività alternativa" al vaglio dei giudici amministrativi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 07/2008, in particolare § 3.

³⁶ In particolare, su quanto precede, e su posizioni differenti, dettagliatamente, **S. ROSSI**, *L'ora di religione e il TAR del Lazio (22-VIII-2009)*, in *www.forumcostituzionale.it*, e **S. SPINELLI**, *L'insegnante (di religione cattolica) dimezzato (18-VIII-2009)*, *ivi* e in *Quad. Cost.*, 2009, 913 segg.; qui pure **M. CROCE**, *La sentenza del TAR Lazio sull'ora di religione: lo studente discriminato*, 910 segg.

³⁷ Si ricordi la notissima affermazione della Corte Costituzionale, per la quale l'insegnamento della religione cattolica riguarda una libertà costituzionale «non degradabile, nella sua serietà ed impegnatività di coscienza, ad opzione tra equivalenti discipline scolastiche».



in quanto attinente alla preservazione della cultura ed all'identità nazionale.

Insomma, in quest'ultimo caso, ci si confronta con una prospettiva, tenacemente perseguita, di ridurre al minimo, se non di svuotare gli elementi essenziali delle pronunce della Corte Costituzionale in materia. Le reazioni assai polemiche delle gerarchie cattoliche (la sentenza è stata tacciata di «bieco illuminismo») e dell'attuale ministro (in ciò peraltro appoggiato dal precedente, di diverso schieramento) e gli elementi traibili dalla precedente giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema lasciano prevedere una futura riforma della decisione del TAR.

La seconda delle tendenze sopra posta in rilievo si palesò pure nella scelta, operata dal ministro Moratti, relativa al

«reinserimento ... in violazione di una specifica norma di legge³⁸
... nella pagella scolastica, o scheda di valutazione, della
"religione" come materia equivalente alle altre discipline
scolastiche»

e, ancora, nella menzione della religione «nella pagella accanto alla materia alternativa con indicazione di opzionalità» (smentendosi la Corte Costituzionale che rifiutò, come è noto, lo schema logico dell'opzione alternativa)³⁹. Propositi sempre più scoperti nel senso appena ricordato si ritrovano nelle recenti dichiarazioni dell'attuale Ministro dell'Istruzione che si proporrebbe addirittura di far introdurre il voto anche per l'insegnamento della religione ("introdurre", sia chiaro; poiché persino nel regime previsto prima della revisione concordataria, il profitto dell'insegnamento religioso era espresso, sì in pagella, ma con un giudizio).

Va infine ancora menzionata la circolare 22 aprile 2008 (ministro Fioroni), con la quale si dettavano disposizioni circa le «Indicazioni per il curriculum per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione relativamente all'insegnamento della religione cattolica», centrato sulla prospettiva di «armonizzare» la collocazione dell'IRC «nel nuovo

³⁸ L'art. 309, quarto comma, del D.Lg. 297 prevede che per l'insegnamento dell'IRC viene redatta una speciale nota, da consegnare unitamente alla scheda o alla pagella scolastica.

³⁹ F. BECCHINO, *Stato e Chiese, scuola e fatto religioso*, cit., 126 e l'Allegato a pag. 151, ove si ricorda che all'impugnativa dell'atto di adozione della pagella ricordata nel testo, il TAR Liguria, il 28 agosto 2008, rispose dichiarando il suo difetto di giurisdizione, in quanto la violazione della libertà di religione ha da essere tutelata avanti al giudice ordinario. Val la pena di ricordare che anche in passato questioni relative al difetto di giurisdizione hanno contribuito a rallentare o a spegnere procedimenti relativi a questioni di laicità.



impianto curricolare della scuola dell'infanzia e del primo ciclo», scivolandosi così verso una concezione di stretto raccordo tra attività educativa della scuola pubblica e dottrina cattolica (che sembra evocare il «fondamento e coronamento» dell'art. 36 del vecchio Concordato)⁴⁰.

Se si passa poi all'esame di alcuni aspetti della legislazione fiscale e di finanziamento delle attività ecclesiali e religiose ci si trova, ancora una volta, di fronte a scenari assai tormentati sul piano della laicità.

Si ricordi la vicenda – che, sia pur per breve tempo, ha avuto una notevole risonanza sui *media* - relativa alle condizioni di esenzione dall'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) così come prevista nel corso del tempo⁴¹. Il D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, all'art. 7, esentava dal pagamento dell'ICI gli immobili di proprietà di enti ecclesiastici, destinati ad attività connesse a finalità di religione o di culto o ad altre nel decreto specificate⁴². La Corte di Cassazione Civile, Sezione Tributaria, nella sent. 8 marzo 2004, n. 4645⁴³, statuì che

⁴⁰ L. Palmisano, Gruppo Scuola e Laicità (a cura di), *Quale laicità*, cit., Allegato, 149-150.

⁴¹ Correla le vicende sull'ICI a quanto stabilito in tema di riduzione del 50% dell'IRPEG (D. P. R. 601/1973 ed, in particolare, l'interpretazione datane dall'Agenzia delle Entrate con circolare n. 91 del 19 luglio 2005) N. **FIORITA**, *Prime riflessioni*, cit., 337 segg. Sulla vicenda ricordata vedi pure **D. MILANI**, *Los entes eclesiásticos civilmente reconocidos en el ordenamiento jurídico italiano*, in M. Del Mar Martín (ed.), *Entidades Eclesiásticas y Derecho de los Estados (Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería 9-11 de noviembre de 2005)*, Granada, Editorial Comares, 2006, pp. 77 segg.

⁴² Il comma 1, alla lett. d), esenta dall'ICI «i fabbricati destinati all'esercizio del culto, purché compatibile con le disposizioni degli artt. 18 e 19 della Costituzione, e le loro pertinenze»; a sua volta, la lett. i) prevede l'esenzione per gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali, «destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16, lett. a, della legge 20 maggio 1985, n. 222». Sono, queste ultime, le attività «dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana». Quest'ultima norma riconoscerebbe quindi l'esenzione dall'ICI indipendentemente dalla sussistenza del requisito di pertinenzialità (richiesto invece dalla lett. d), ritenendo sufficiente l'utilizzo dell'immobile per lo svolgimento delle attività ivi espressamente indicate da parte di enti non commerciali (Min. Economia e Finanze, Dip. Politiche Fiscali, risoluz. 3 marzo 2004, n. 1, in relazione alla situazione degli oratori, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2004, 658 segg.). Sulla controversa normativa ex art. 59, comma 1. lett. c), del D. Lgs. 449/1997, che ha attribuito ai Comuni il potere di attribuire l'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. i), del citato D. Lgs. n. 504/1992 (con possibili effetti non solo di restrizione, ma pure di ampliamento dell'agevolazione) la Corte di Cassazione sollevò la questione di legittimità costituzionale (si veda, ad es., l'ord. 30 maggio 2005, n. 11426), cui seguirono (elaboratissime) ordinanze di manifesta infondatezza da parte della Corte



«l'esenzione ... spetta a condizione che gli immobili ... siano destinati esclusivamente» ad «attività di religione o di culto, cioè dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana»;

ne consegue che

«il beneficio dell'esenzione» dall'ICI «non spetta in relazione agli immobili, appartenenti ad un ente ecclesiastico – come pure agli enti di istruzione e beneficenza, ai quali quelli ecclesiastici aventi fine di religione e di culto sono, ai fini tributari, equiparati ai sensi dell'art. 7 L. 25 marzo 1985, n. 121 -, che sono destinati allo svolgimento di attività oggettivamente commerciali (nella fattispecie, gestioni di pensionati con pagamento di rette)»:

insomma, la Cassazione ritenne che l'ente non commerciale (istituto religioso), per fruire dell'esenzione, non solo dovesse svolgere nell'immobile una o più delle attività previste dalla legge sull'ICI (nel caso di specie «sanitaria» e «ricettiva», ex art. 1, lett. i), ma che non le svolgesse quali attività commerciali o a fine di lucro. La pronuncia della Cassazione scoperchiava il grosso problema del "turismo religioso"⁴⁴ o, se si vuole, delle attività turistiche gestite da vere e proprie strutture alberghiere imputabili ad enti religiosi (e quindi esenti dall'ICI). Si è, più in generale, venuto a riproporre il problema di un patrimonio immobiliare – non strettamente religioso – esente dall'ICI, con un minor introito stimato per i Comuni, secondo calcoli svolti dall'ANCI, di 400 milioni di euro l'anno⁴⁵. La Chiesa Cattolica ha espresso forti rimostranze nei confronti di chi la riteneva fruire di una legislazione di ingiustificato favore⁴⁶, asserendo che la normativa in vigore era stata

Costituzionale (429/2006, in *Giur. Cost.*, 2006, 4414 segg.; 19/2007, in *Giur. Cost.*, 2007, 135 segg.), nelle quali, in particolare, si affermò che la normativa impugnata confermava l'orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione, non innovando la disciplina dei requisiti soggettivi relativi all'esenzione.

⁴³ In *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2004, 657, massima; ma vedi anche, analogamente, sempre del marzo 2004, le sentt. 4573, 4642, 4644. Si tratta di una stessa controversia, riguardante quattro anni di imposta, dal 1993 al 1996.

⁴⁴ La cui rilevanza è bene testimoniata dalla conferenza dell'arcivescovo **A. MARCHETTO**, *La Chiesa e il turismo religioso* (per il Master in Economia e Management delle Attività Turistiche e Culturali), Roma, Tor Vergata, 04-XII-2008, in www.olir.it.

⁴⁵ **C. MALTESE**, *La questua. Quanto costa la Chiesa agli italiani*, Milano, Feltrinelli, 2008, 59 segg., ove, 67, si ricordano anche consigli e raccomandazioni dal sapore di elusione fiscale presenti sul sito della Conferenza Episcopale Italiana.

⁴⁶ Basti ricordare le dichiarazioni di mons. Giuseppe Betori, allora segretario generale della Conferenza Episcopale Italiana, rese a fine giugno 2007.



interpretata erroneamente dalla Cassazione, restringendone l'originaria portata⁴⁷: resta il fatto che la normativa contenuta nel D.Lg. n. 504/1992 consentiva, nell'attuazione ricevuta (e contestata dalla Cassazione), una vastissima possibilità di esenzione per immobili il cui legame con le finalità religiose spesso diveniva evanescente o addirittura insostenibile. A questa situazione ha fatto riscontro una rapidissima legislazione "di risposta", che non si è confrontata con il problema di un ridisegno delle esenzioni sulla base dell'esperienza applicativa maturata, ma ha inteso chiudere sbrigativamente la vicenda ribadendo, se non in tutto, almeno in parte l'esenzione, con peraltro alcune differenze tra l'atteggiamento dei governi che si sono succeduti, prima di centro-destra e poi di centro-sinistra.

Il governo Berlusconi del tempo, dopo un primo maldestro tentativo di affermare l'esenzione totale dall'ICI, in termini categorici e in contrapposizione alle pronunce della Cassazione, per la sola Chiesa Cattolica, dimenticandosi le altre confessioni e gli enti non profit (tentativo in ogni caso non andato a buon fine per il ritiro del disegno di legge di conversione del decreto, su altro argomento, che quel tipo di esenzione conteneva)⁴⁸, ha poi riproposto l'esenzione, estendendola alle altre confessioni ed agli enti non profit, mediante la legge di conversione di un decreto collegato alla finanziaria per il 2006⁴⁹. Il

⁴⁷ Tali argomentazioni si trovano analiticamente espresse, ad es. in *Chiesa cattolica e imposta ICI. Decaduto il decreto 163/2005 resta in vigore la legge 504/1992* (Nota dell'Ufficio Avvocatura della Diocesi di Milano), in *www.olir.it*, che, sulla base della legislazione in vigore, conclude affermando che «l'ulteriore condizione dell'assenza del carattere commerciale dell'attività» che la giurisprudenza ricordata «aggiunge» a giudizio dell'Avvocatura diocesana di Milano «in via interpretativa, forza la ratio della norma e ne limita arbitrariamente la portata». Si veda ora, nel medesimo ordine di idee, **M. ALLENA**, *ICI e immobili degli enti non commerciali: a proposito della circolare n. 2 /DF 26 gennaio 2009 del Ministero dell'Economia e delle Finanze*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2009, 414 segg.

⁴⁸ D.L. 17 agosto 2005, n. 163, "Disposizioni urgenti in materia di infrastrutture" (non convertito). Tale normativa, all'art. 6 prevedeva che «l'esenzione prevista dall'art. 7, comma 1, lettera i)», del citato D. Lg. 504/1992, «si intende applicabile anche nei casi di immobili utilizzati per le attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura di cui all'art. 16, primo comma, lettera b), della legge 20 maggio 1985, n. 222, pur svolte in forma commerciale e connesse con attività di religione o di culto». Il riferimento a quest'ultima legge è infatti relativo a quella recante "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi".

⁴⁹ L. 2 dicembre 2005, n. 248, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria". L'art. 7, comma 2 bis, recita: «l'esenzione disposta dall'art. 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si intende applicabile alle attività indicate nella medesima



successivo governo di centro-sinistra, dal canto suo ha, almeno in astratto, mitigato, nel “primo pacchetto Bersani”, la normativa appena ricordata, pur lasciando aperte possibilità di aggiramento, avendo previsto l’esenzione per le attività di natura «non ... esclusivamente ... commerciale»⁵⁰. Insomma, la presa di posizione della Cassazione non ha costituito l’occasione per porre, con serenità e decisione e con la dovuta pubblicità, il problema dell’eccesso di esenzioni per attività in realtà commerciali pur se ascritte a strutture confessionali (nella situazione italiana, nella grandissima maggioranza, cattoliche), ma solo l’innesco per prevedere mimetiche misure legislative, nella migliore delle ipotesi parzialmente correttive.

Di recente – e in una prospettiva non coincidente con quella fatta propria, nel 2004, dalla Cassazione ma più restrittiva rispetto al passato - va ricordata la circolare del Ministro dell’Economia e delle Finanze, Direzione del Federalismo Fiscale, 26 febbraio 2009, n. 2/DF, “*Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). Art. 7, comma 1, lett. i), del D. Lgs. 30 settembre 1992, n. 504. Esenzioni. Quesiti*”. Essa si propone di precisare (anche in relazione alla riformulazione del comma 2 bis dell’art. 7 del D.L. 203/2005 ad opera della legge 248/2006)

«in modo puntuale quando le attività indicate dalla norma di esenzione siano svolte in maniera non esclusivamente commerciale e, conseguentemente, le ipotesi nelle quali gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali possano considerarsi esenti da ICI»,

lettera a prescindere dalla natura eventualmente commerciale delle stesse» (Sui dubbi relativi al carattere interpretativo o innovativo di tale disciplina, fuggiti dall’art. 1, comma 133, della L. n. 266/2005 - L. Fin. 2006 – **N. FIORITA**, *Prime riflessioni*, cit. 456, nota 39). Va posto in rilievo che l’entità dell’esenzione (sulla base del meccanismo previsto dalla L. 504/1992) dipende da ciò che la Confessione religiosa dichiara vada incluso o escluso dalle fattispecie esenti. In questo quadro, la Chiesa Valdese, all’atto dell’entrata in vigore della L. 248/2005, precisò che non avrebbe mutato i criteri cui si era attenuta in precedenza, continuando quindi a corrispondere la medesima cifra degli anni passati (si veda in tal senso la nota del past. Eugenio Bernardini, allora Vicemoderatore della Tavola, in www.chiesavaldese.org).

⁵⁰ Per la precisione, l’art. 39, primo comma, L. 4 agosto 2006, n. 248, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale”, recita: «all’art. 7 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, il comma 2-bis è sostituito dal seguente: “2-bis. L’esenzione disposta dall’ art. 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera che non abbiano esclusivamente natura commerciale».



sulla scorta delle pronunce della Cassazione che ritengono soddisfatto il requisito oggettivo (ex art. 7, lett. i, D. Lgs. 504/1992) quando esso sia effettivamente accertato (non limitandosi quindi a riscontri statutari o meramente documentali) e rifiutando l'esenzione quando l'immobile sia destinato, oltre che alle attività agevolate, ad altri usi⁵¹. In questo quadro la circolare interpreta l'inciso legislativo «non abbiano esclusivamente natura commerciale», nel senso che esso vada

«riferito solamente alle specifiche modalità di esercizio delle attività in argomento, che consentano di escludere la commercialità allorquando siano assenti gli elementi tipici dell'economia di mercato (quali il lucro soggettivo e la libera concorrenza), ma siano presenti le finalità di solidarietà sociali sottese alla norma di esenzione»,

ciò comportando

«che le attività svolte dagli immobili ai quali deve essere riconosciuta l'esenzione dell'ICI non siano di fatto disponibili sul mercato o che siano svolte per rispondere ai bisogni socialmente rilevanti che non sempre sono soddisfatti dalle strutture pubbliche e che sono estranee alla sfera di azione degli operatori privati commerciali»⁵².

Si ricordino poi, limitandosi ad alcune rapidissime notazioni sul tema dell'Otto per Mille (in relazione al quale anzitutto lo Stato italiano ha fatto del suo meglio per scoraggiare i contribuenti a destinarli, utilizzando i fondi per le missioni militari o per contribuire massicciamente al restauro di edifici di culto cattolico), i macroscopici trattamenti differenziati, quanto ad esborso delle cifre ricavate, tra le confessioni religiose che hanno aderito a tale meccanismo: mentre alla Chiesa cattolica viene versato un anticipo di circa il 90 % sull'introito

⁵¹ Sono richiamate le sentenze della Cassazione 13 maggio 2005, n. 10092; 20 maggio 2005, n. 10646; 29 febbraio 2008, n. 5485, che confermano pronunce precedenti ed il parere del Consiglio di Stato 18 giugno 1996, n. 266.

⁵² Ministro dell'Economia e delle Finanze. Direzione del Federalismo Fiscale, 26 febbraio 2009, n. 2/DF, cit., ivi anche specificazioni in ordine alle attività turistiche oggetto di esenzione. Esprime qualche perplessità su alcuni contenuti dell'ordinanza, in quanto espressione di suggestioni tratte dalle sentenze della Cassazione del 2004, prima ricordate, pur condividendone l'impostazione ed il carattere analitico ed esplicativo (identificando «specifiche modalità di esercizio delle attività ..., che consentano di escludere la commercialità»), **M. ALLENA**, *ICI e immobili*, cit., 420 segg. (sulla ricettività turistica non alberghiera e sociale, in particolare, 424-425).



dell'anno successivo, alle altre confessioni religiose il danaro si versa con tre anni di ritardo⁵³.

Va notato che l'Otto per Mille è un meccanismo inesorabile: se lo si accetta ci si trova di fronte al dilemma di entrare o meno nel privilegio della distribuzione delle quote non espresse (le Confessioni protestanti inizialmente, in nome della volontarietà, le rifiutarono; ci hanno poi ripensato – da ultimo si ricordi la legge 08-06-2009, n. 68, relativa alla modifica dell'Intesa Valdese in proposito - visto che quasi tutto il ricavato in tal modo andava alla Chiesa Cattolica, poiché lo Stato faceva tutto il possibile, come sopra ricordato, per non essere scelto); se non lo si accetta si assiste comunque al fatto che una quota del gettito viene automaticamente devoluta – solo in parte in base a scelte volontarie - ad altri.

Infine diverse Confessioni di minoranza di area protestante (Tavola Valdese, Unione Battista, Chiesa Luterana, Chiese Avventiste, Federazione delle Chiese Evangeliche e Federazione delle Chiese Pentecostali), ma pure l'Unione Italiana Induista, in relazione allo scarsissimo peso loro attribuito (rispetto anzitutto alla Chiesa Cattolica ma anche ad esponenti ebraici e mussulmani) nelle trasmissioni radiotelevisive di informazione e dibattito, hanno a suo tempo inviato un esposto (diffuso in data 23 gennaio 2007) all'Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni (Prot. 6088, del 26 gennaio 2007), lamentando il mancato rispetto da parte delle emittenti e testate giornalistiche della RAI

«dei principi di pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e aperture alle diverse opinioni e tendenze sociali, culturali e religiose, secondo cui deve essere svolta l'attività di informazione radiotelevisiva in Italia»⁵⁴.

A seguito di tale segnalazione l'Autorità, in data 25 marzo 2007 (Prot. 0018523), ha comunicato ai richiedenti di aver «avviato una indagine pre-istruttoria volta a verificare gli elementi indicati nell'esposto di cui trattasi e le fattispecie in questione».

6 - La laicità in versione italiana di fronte tanto a tradizionali interrogativi, quanto a questioni derivanti dalla nuova realtà multireligiosa e multiculturale

⁵³ C. MALTESE, *La questa, op. cit.*, 57-58.

⁵⁴ Vedi anche, in proposito, *Riforma*, 2 febbraio 2007, 1-8.



Le questioni trattate fin qui – e le correlative scelte giurisprudenziali di cui sono state oggetto⁵⁵ - sono ancora almeno prevalentemente legate ad un contesto di laicità inteso “all’occidentale” (salvo gli aspetti di approccio multiculturale della più recente giurisprudenza sul crocifisso). Altre questioni presentano più spiccati caratteri di collegamento con prospettive multireligiose e multiculturali, solo da poco più di un decennio presentatesi sulla scena.

Al primo gruppo di problematiche appena menzionate sono, almeno prevalentemente, da ascrivere, ad esempio, le già ricordate discussioni sulla disciplina degli insegnanti di religione e sulla normativa fiscale con indubbe ricadute di favore nei confronti della Chiesa cattolica ed il problema dell’Otto per Mille.

Vi è poi la grande questione della libertà *della* scuola (relativo all’istituzione e, soprattutto, al finanziamento pubblico degli istituti non statali di istruzione) da sempre in Italia fonte di polemiche (nell’Italia monarchica e poi nel cinquantennio repubblicano) e, da circa un decennio, oggetto di interventi legislativi che hanno aperto la strada a finanziamenti statali e regionali per tali scuole (molto spesso cattoliche). La questione scolastica sta peraltro uscendo da un contesto prettamente “occidentale” (pubblico-statale *versus* privato e, in specifico, privato-confessionale), nel quale – in particolare nel nostro Paese - si era abituati a collocarlo, assumendo nuove e – a giudizio di molti – allarmanti valenze multiculturali e multireligiose (si pensi alle richieste di apertura e riconoscimento di scuole islamiche⁵⁶).

Venendo al secondo gruppo di problematiche, va subito rilevato come la questione del velo islamico abbia avuto, in Italia, ben poca risonanza (assente sul piano normativo e giurisprudenziale, e poco

⁵⁵ La quale, come si è visto, per quanto riguarda la Corte costituzionale, ha riguardato molteplici ambiti (dall’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, alla legislazione urbanistica in tema di edifici a destinazione religiosa, alla legislazione penalistica a tutela della religione, a quella processuale sul giuramento, ad aspetti della legislazione tributaria, ecc.); mentre, per quanto riguarda gli altri giudici, è stata, negli anni passati, fortemente polarizzata sull’esposizione del crocifisso nei locali pubblici (tema di cui, come già ricordato, la Corte costituzionale non si è occupata, adducendo che la normativa in questione non era prevista in atti legislativi e dichiarandosi quindi carente di giurisdizione (ord. 389/2004).

⁵⁶ In proposito, di recente, **M. PARISI**, *Formazione civile e formazione religiosa: la questione delle “scuole di tendenza” e l’Islam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 04/2008; **ID.**, *Tra scuola pubblica e privata (laica e confessionale). A proposito della vicenda della scuola islamica di Milano*, in *Dir. Soc.*, 2008, 267 segg.; **ID.**, *Parità scolastica, educazione religiosa e scuole islamiche: problemi e prospettive*, in V. Tozzi, M. Parisi (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturali, diritti civili e di cittadinanza*, Arti Grafiche la Regione, Ripalimosani, 2007.



presente nel dibattito pubblico) rispetto a quanto accaduto in Francia, ma anche in molti altri Paesi europei: il tema dei simboli religiosi si è polarizzato (come si è visto *supra* al §. 4, ma vedi ulteriori considerazioni al successivo §. 7) sulle polemiche e contrapposizioni sull'esposizione del crocifisso nei locali pubblici.

Semmai una gamma di nuovi problemi che si interseca con la dimensione della laicità - oltre a quelli di natura scolastica appena ricordati - si pone oggi rispetto alle questioni relative all'edificazione di moschee (e, prima ancora, alle manifestazioni di culto in pubblico) ed alle caratteristiche della predicazione (e formazione) islamica.

Proprio riguardo all'Islam va sottolineato come, nei suoi confronti, l'attuazione del principio di laicità presenti caratteri ambivalenti. Da un lato, infatti, determinate richieste provenienti dal mondo islamico si possono ritenere contrastanti con l'affermazione del principio di laicità, inteso in termini piuttosto ampi: si pensi emblematicamente ai propositi di controllo non solo dell'abbigliamento ma, in generale, della condizione sociale della donna (ad esempio, all'interno della famiglia o nella comunità scolastica) e della sua subordinazione all'uomo ed alla collettività di provenienza. Dall'altro lato il timore nei confronti del mondo islamico produce un *vulnus* nei confronti della laicità (intesa come neutralità dello Stato verso le diverse espressioni del fenomeno religioso), quando si intenda limitare, anche drasticamente, rispetto ad altre confessioni, la libertà di religione e di culto⁵⁷ dei mussulmani, in un contesto caratterizzato da crescenti interventi normativi sub-legislativi, costituiti dalle ordinanze di non pochi sindaci del Nord Italia, favorite dalle modifiche della legislazione nazionale in tema di sicurezza ed incolumità⁵⁸.

E si pensi ancora, in relazione ai problematici incroci tra laicità e multiculturalismo, a pratiche tradizionali sicuramente in contrasto con il nostro ordinamento (quali l'infibulazione⁵⁹).

⁵⁷ Si veda, emblematicamente, R. GUOLO, *Il ramadan costretto a nascondersi*, in la *Repubblica*, 12 settembre 2008, 1-33.

⁵⁸ Si ricordi la recente riforma dell'art. 54 del T. U. sugli Enti Locali, operata dall'art. 6 del D.L. 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella L. 24 luglio 2008, n. 125 (ma si vedano pure la L. 15 luglio 2009, n. 94 ed il D.M. 8 agosto 2009), sui poteri dei sindaci in tema di gestione dell'ordine pubblico. Secondo tale disciplina il sindaco «adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». Si tratta di una normativa a maglie larghissime, che sta dando vita ad diritto "locale" o "municipale" sempre più rilevante, non di rado palesemente incostituzionale.

⁵⁹ Su cui, in termini molto pacati, N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2006, 183 segg.; in proposito



Si deve, in ultimo ma non da ultimo, ricordare che i timori e gli allarmi correlati al multiculturalismo e al pluralismo religioso extra occidentale sono alla base delle preoccupazioni per nuove Intese tra Stato e Confessioni non cristiane (anzitutto di area islamica) e contribuiscono anche a determinare l'ennesimo arresto dell'iter della legge ordinaria attuativa della Costituzione in tema di libertà religiosa.

7 - La laicità oggi in Italia: verso dove

A questo punto ci si potrebbe fondatamente domandare se quella richiesta di più chiara distinzione degli ambiti secolare e religioso e di superamento degli steccati confessionali, di cui si è parlato nel §. 3 e che ha aperto la stagione istituzionale della "laicità", sia ancora maggioritariamente presente o non sia invece venuta indebolendosi e marginalizzandosi, surclassata da altre richieste, di segno ben diverso, che domandano invece un ritorno alle saldezze della religione "ufficiale", "dominante", "di maggioranza" e di maggior presa sulla cultura e la vita quotidiana della nazione. Dalle aspettative conciliari e da un atteggiamento – fino approssimativamente agli anni '80 - di apertura confessionale nei confronti delle ideologie secolari, in un quadro volto a non vedere con timore il rafforzarsi di spazi di libertà, confronto ed incontro, si è passati, sempre più nell'ultimo quindicennio, a crescenti atteggiamenti di segno opposto, di allarme e difesa verso altre culture e religioni, di ricerca di identità e fondamenti, di rifugio, in particolare, in una serie di valori collegati alla tradizione cattolica⁶⁰,

vedi pure **G. BRUNELLI**, *Prevenzione e divieto delle mutilazioni genitali femminili: genealogia (e limiti) di una legge*, in *Quad. Cost.*, 2007, 567 segg. Si ricordi, di recente, la pronuncia della Corte di Cassazione, sez. VI, 29 maggio 2009, n. 22700, ove si afferma (a proposito di un caso di maltrattamento nei confronti della moglie di un cittadino marocchino, che ricorreva lamentando la mancata concessione delle attenuanti generiche benché si fosse dedotto che i coniugi erano portatori di cultura, religione e valori differenti da quelli italiani, tali da influire sulla gravità del reato e l'entità della pena) che le tradizioni etico-sociali di coloro che sono presenti nel territorio dello Stato possono essere praticate solo fuori dall'ambito di operatività della norma penale, in particolare quando essa tuteli materie di rilevanza costituzionale, come la famiglia, ordinata sull'eguaglianza giuridica e morale dei coniugi, garantita da un ordinamento centrato sulla dignità della persona umana e su diritti insopprimibili che le spettano.

⁶⁰ Si è in generale, di recente, osservato (prospettando considerazioni che in particolare si adattano al contesto italiano) che «vi è una spinta psicologica primaria a irrigidire i patrimoni di credenze, creando magari enclavi, circuiti privilegiati dentro i quali preservarne la stabilità ... La religione occupa in ogni enciclopedia culturale la casella dei fondamenti, delle matrici di produzione di senso ... Poco conta che si sia concretamente fedeli oppure atei. La funzione della religione – intesa in senso



scorti come essenziali componenti di un baluardo di cui non si saprebbe fare a meno di fronte al dissolversi della fiducia nella politica. Si tratta di uno scenario ben poco favorevole alla laicità, in qualunque direzione la si voglia declinare.

Ed è proprio in questo scenario che il principio di laicità ha dovuto, in tempi a noi più vicini, collocarsi nel nostro ordinamento. In termini eleganti ma netti si è detto che si registra un «scarto di prospettiva ... considerevole», in proposito, tra la situazione italiana e quella che si manifesta nello spazio europeo, le cui rispettive «rette della laicità, al momento, non procedono parallele» e che, in Italia,

«il principio di laicità ... non fa ancora parte completamente della “costituzione-bilancio”; al pari di altri principi costituzionali, esso indugia nell'appartenenza all'ambito della “costituzione-progetto”»⁶¹.

Tanto le scelte operate così come quelle non operate dal legislatore, quanto una cospicua parte della giurisprudenza comune potrebbero far parlare di crisi, di precoce sfioritura e, addirittura, di “torsione” del principio di laicità. Antichi e nuovi timori ed inerzie bloccano, di legislatura in legislatura, l'iter della legge sulla libertà religiosa⁶², la legislazione fiscale va ben oltre la valorizzazione del bisogno di religione dei consociati, consentendo esenzioni milionarie per attività il cui collegamento con finalità di ordine spirituale si fa evanescente o forzato; la disciplina sugli insegnanti di religione ne assicura (per quelli “ruolizzati”) la stabilità sul posto di lavoro, anche quando il canale di reclutamento confessionale si sia spezzato; la disciplina dell'Otto per Mille e le sue consolidate modalità di attuazione assicurano una posizione di assoluto vantaggio al cattolicesimo. Nella giurisprudenza comune (salvo alcune più recenti e sparse pronunce di cui si è dato conto in precedenza), poi, non solo si ripropone anche drasticamente l'argomento numerico e sociologico, ma si sbiadisce non

antropologico come agenzia di produzione di senso – cementa la solidarietà sociale e il linguaggio comunitario» (M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, Dedalo, 2008 179).

⁶¹ G. CASUSCELLI, *La laicità e le democrazie*, cit., 170 e 183.

⁶² Osteggiata, sul fronte opposto, anche da chi vorrebbe una regolazione – un orientamento che anche le Chiese protestanti italiane di matrice separatista avrebbero ritenuto preferibile - solo affidata al diritto comune. Emblematicamente, in tal senso, S. LARICCIA, (già in *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, il Mulino, 1989, 58-59 e 150 segg.) e, da ultimo, *Meglio la costituzione che una legge dello stato a garanzia dell'eguaglianza e della libertà in materia religiosa*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2007; ma non sono certo queste posizioni ad impedire di giungere all'approvazione.



poco la preoccupazione per la tutela della libertà di coscienza (con la teoria dei "simboli passivi"); ed, infine, si perviene ad una ricostruzione (o torsione?) del principio di laicità che vede nel crocifisso uno dei suoi simboli ed emblemi.

Per concludere con alcune considerazioni tratte da una comparazione per differenze, il nostro Paese conosce una situazione ben diversa dalla Francia. Anche se pure qui si ridiscute il problema della laicità (il che è comunque sempre opportuno, non dovendo essa divenire una sorta di assioma storicamente immutabile) mi pare indubbio che oltralpe tale principio disponga di una forte tradizione statale (ma non statolatrica), nazionale e repubblicana; in questo quadro il retaggio illuministico e della Rivoluzione così come la costruzione più che secolare della laicità come espressione della dimensione dello spazio pubblico non sono elementi fragili o sovrastrutturali, ma consolidati, che devono essere comunque tenuti in conto e rispettati anche da ipotesi di incisiva trasformazione (come quelle immaginate dal presidente Sarkozy).

L'Italia esprime un'altra realtà e un'altra storia, senza un lungo e solido passato di forte tradizione nazionale e, soprattutto, di valori nazionali autonomamente fondati (di autonoma *Civic Culture*). Lo Stato liberale e nazionale (costruito contro la Chiesa di Roma) è entrato in crisi quando cominciava ad assestarsi e ad evolversi, lasciando il posto al fascismo e, infine, allo Stato repubblicano, il cui quadro costituzionale in materia religiosa segna, allo stesso tempo, elementi di rottura così come di continuità rispetto al confessionismo immediatamente precedente. L'Italia si caratterizza per l'importanza del ruolo da sempre giocato dal cattolicesimo, nella società e nell'influsso sulla politica e la vita delle istituzioni, in stretto collegamento, come appena ricordato, con la debolezza dello spirito e della cultura civica e del sentimento di fedeltà alla dimensione secolare pubblica e nazionale⁶³.

⁶³ È stato giustamente fatto notare che i rivolgimenti planetari ma pure nostrani che hanno caratterizzato l'Italia a cavallo dei due secoli hanno portato a valorizzare «l'ancoraggio, almeno formale, ai valori della tradizione nazionale ... proprio in coincidenza con la globalizzazione dei mercati, dei prodotti e delle comunicazioni ... In questa congiuntura i richiami al cattolicesimo come connotato di base del tessuto morale della nazione e, in ultima analisi, come fattore costitutivo di un'identità cultural-nazionale, sono entrati stabilmente a far parte del dibattito politico e del discorso pubblico, non senza un parallelo e vistoso rilancio di formule di sapore guelfo o neoguelfo»: F. TRANIELLO, *Verso un nuovo profilo dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in F. Traniello, F. Bolgiani, F. Margiotta Broglio (a cura di), *Stato e Chiesa in Italia. Le radici di una svolta*, Atti del Convegno della Fondazione Michele Pellegrino, Bologna, il Mulino, 2009, 13 segg., in particolare 36-37.



Un tale contesto spiega l'accentuazione od il poco rilievo assunto da certe questioni in Italia rispetto, emblematicamente, alla Francia.

Nel *milieu* transalpino è (ancora) molto forte – al di là dei ricordati dibattiti in atto su tale modello di laicità e le sue possibili evoluzioni/trasformazioni - l'idea che lo spazio repubblicano debba essere preservato da presenze confessionali, il che da gran tempo comporta l'assenza di simboli religiosi nei locali pubblici, ma pure un'estrema attenzione ai simboli religiosi indossati, non solo dai docenti ma anche dai semplici utenti di un servizio come quello scolastico.

Invece in Italia il ben più gracile manifestarsi di autonomi e forti valori civici e di una correlativa cultura in tal senso spingono, nei momenti di timore ed allarme sociale, non tanto a rifugiarsi in essi (come invece in Francia) ma a poggiarsi sui simboli del *milieu* sociale più consolidato e diffuso (rappresentato da quelli cattolici), difendendosene quindi strenuamente (non da tutti, ma da molti), in chiave identitaria, la loro presenza nei locali pubblici; mentre la flebile percezione di uno spazio pubblico innervato da condivisi valori secolari porta a transigere pressoché totalmente sui simboli indossati o sull'abbigliamento (in una prospettiva che sa più di anarchia e "lasciar vivere", che di consapevoli riconoscimenti di libertà culturali⁶⁴).

Insomma, lo spazio pubblico italiano si è configurato:

1) come "*di conquista*", da parte di forze che esprimono maggiore radicamento rispetto agli ideali della collettività nazionale nel suo insieme, sia nel breve (come fu, nel primo trentennio repubblicano, per i partiti ed i sindacati) che nel lungo periodo (come accade per la Chiesa cattolica); e quando tale spazio si percepisce minacciato non tutti (ma molti!) intendono farlo presidiare dai valori e simboli identitari reputati "più solidi" (quelli cattolici, da cui la richiesta di esposizione dei Crocifissi nei locali pubblici);

oppure, 2) ove non ci si senta minacciati, come "*molle*" o, se si vuole, "*morbido*" occupabile cioè a piacimento e dove conta anzitutto il "lasciar vivere" (di qui la reazione verso gli abbigliamenti confessionali solo in casi estremi, quando siano ricollegabili alla percezione di allarmanti minacce).

Insomma il contesto italiano, pur punteggiato, ieri ed oggi, da grandi dibattiti ideali (e talora molto polemici) sulla laicità, è particolarmente esposto a fornirne un'attuazione, in via legislativa e giurisdizionale, assai accidentata e sempre più incerta ed

⁶⁴ E, infatti, la tolleranza sociale scricchiola nei confronti di quei simboli e abbigliamenti caricati di pesante significato identitario, perseguiti "a macchia di leopardo", cioè solo ove l'allarme sociale si fa più forte e innesca la reazione dei movimenti politici che lo rappresentano (e lo alimentano).



insoddisfacente, specie in tempi di pulsioni prevalenti in nome dell' "ordine", della "sicurezza" e dell' "identità".

Sarà il futuro a dirci se gli svolgimenti cui assisteremo saranno costituiti da ulteriori battute d'arresto e ripiegamenti, o se, nella sua versione italiana, il principio di laicità riuscirà a fornire risposte non gracili ed evanescenti alle molteplici questioni e scelte che il mondo contemporaneo impone di affrontare e disciplinare. Al momento attuale, peraltro, l'ottimismo pare assai difficile da coltivare.