



Marcello Toscano

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

Nuovi segnali di crisi: i casi *Lombardi Vallauri* e *Lautsi* davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il caso *Lombardi Vallauri c. Italia*: la vicenda - 3. L'analisi della Corte: diritto alla libertà d'espressione e diritto a un processo equo - 4. Università confessionali, *procès équitable* e principio supremo di tutela giurisdizionale - 5. Tutela giurisdizionale, principio supremo di laicità e distinzione degli ordini - 6. La sentenza *Lautsi c. Italia*: i fatti - 7. La decisione della Corte - 8. Alcune osservazioni - 9. L'epilogo europeo di una vicenda tutta italiana - 10. Conclusioni ... - 11. ... e qualche (disillusa) previsione di breve periodo.

1 - Premessa

La giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo si è recentemente arricchita di due pronunce, rese nei confronti del nostro Paese, che hanno avuto una certa risonanza mediatica, in modo particolare la più recente di esse, e meritano l'attenzione degli studiosi del diritto ecclesiastico¹.

¹ Sulla Corte europea dei diritti dell'uomo - organo giudicante cui è demandato, nel quadro ordinamentale del Consiglio d'Europa, il compito di applicare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) - e, più in generale, sul sistema di tutele giurisdizionali approntato dalla stessa Convenzione, si veda **A. BULTRINI**, voce *Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, Aggiornamento, 2000, pp. 148 ss.; **M. DE SALVIA**, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 3^a ed., Napoli, E. S. I., 2001; **ID.**, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo tra continuità e riforme*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1999, pp. 704 ss.; **AA. VV.**, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, a cura di **B. NASCIMBENE**, Milano, Giuffrè, 2002; **AA. VV.**, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di **P. VAN DIJK**, **F. VAN HOOF**, **L. ZWAAK** e **A. VAN RIJN**, 4^a ed., Antwerpen - Oxford, Intersentia, 2006; **D. GOMIEN**, **D. HARRIS** e **L. ZWAAK**, *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasburgo, Edizioni del Consiglio d'Europa, 1996 (edito anche in lingua francese nel 1997 con il titolo *Convention européenne des Droits de l'Homme et Charte sociale européenne. Droit et pratique*); **B. NASCIMBENE**, *La "nuova" Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studium iuris*, 1999, II, pp. 119 ss.; **K. REID**, *A practitioner's guide to the European Convention on human rights*, 2^a ed., Londra, Sweet & Maxwell, 2004; **AA. VV.**, *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*,



Le sentenze *Lombardi Vallauri c. Italia* e *Lautsi c. Italia*², in ordine rispettivamente alle nomine dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e all'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche pubbliche, integrano il prodotto ultimo della sempre più nutrita giurisprudenza di Strasburgo di interesse ecclesiasticistico, e si prestano a diverse letture³.

a cura di **L. PINESCHI**, Milano, Giuffrè, 2006; **F. G. JACOBS**, **C. OVEY** e **R. WHITE**, *The European Convention on Human Rights*, 4^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2006.

Con particolare riguardo al Protocollo XIV di modifica della Convenzione, aperto alla firma degli Stati membri il 13 maggio 2004 (e ratificato dalla Russia il 15 gennaio scorso, con enorme ritardo rispetto a tutti gli altri Paesi membri) con l'intento dichiarato di semplificare la fase procedurale davanti agli organi di Strasburgo, si veda **M. LUGLI**, **J. PASQUALI CERIOLI** e **I. PISTOLESI**, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. pp. 60 s.; **M. E. GENNUSA**, *La Cedu e l'Unione Europea*, in **AA. VV.**, *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 91 ss., sul punto p. 93.

Per ulteriori riferimenti bibliografici sia consentito il rinvio a **M. TOSCANO**, *La libertà religiosa "organizzata" nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: prime linee di lettura*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008.

² *Lombardi Vallauri c. Italia*, ric. 39128/05, sent. 20 ottobre 2009; *Lautsi c. Italia*, ric. 30814/06, sent. 3 novembre 2009. Le due sentenze, così come le altre pronunce della Corte di Strasburgo che saranno citate in seguito, sono liberamente consultabili e scaricabili sul sito della Corte (www.echr.coe.int/echr). Entrambe, poi, sono pubblicate in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2009, rispettivamente pp. 780 ss. e pp. 717 ss.

³ A titolo esemplificativo basti rilevare che nel solo 2009 i giudici di Strasburgo hanno accertato violazioni dell'art. 9 della Convenzione («Libertà di pensiero, di coscienza e di religione») in nove casi, il più recente dei quali è stato deciso il 3 novembre scorso con la sentenza *Lautsi c. Italia*, qui in esame.

Le altre otto fattispecie concernevano l'ingerenza dello stato nell'organizzazione interna e nella leadership dei gruppi religiosi (*Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church Metropolitan Inokentiy e altri c. Bulgaria*, ricc. 412/03 e 35677/04, sent. 22 gennaio 2009; *Miroļubovs e altri c. Lettonia*, ric. 798/05, sent. 15 settembre 2009), il rifiuto statale di rinnovare il permesso di soggiorno in ragione (anche) dell'attività religiosa svolta dal richiedente (*Nolan e K. c. Russia*, ric. 2512/04, sent. 12 febbraio 2009), la mancata concessione da parte dello stato dell'esenzione dal servizio militare e dal servizio civile sostitutivo ai membri di confessioni religiose non registrate (*Gütl c. Austria*, ric. 49686/99, sent. 12 marzo 2009; *Löffelmann c. Austria*, ric. 42967/98, sent. 12 marzo 2009; *Lang c. Austria*, ric. 28648/03, sent. 19 marzo 2009), l'applicazione di sanzioni amministrative all'esercizio del culto di confessioni religiose non registrate (*Masaev c. Moldova*, ric. 6303/05, sent. 12 maggio 2009) o il rifiuto statale di riconoscere la confessione religiosa, con conseguente concreta limitazione dei diritti di libertà del gruppo e dei singoli (*Kimlya e altri c. Russia*, ricc. 76836/01 e 32782/03, sent. 1° ottobre 2009).

Il dato concernente il numero di violazioni accertate dell'art. 9, peraltro, ha valore meramente orientativo poiché, da un lato, quest'ultimo non è l'unica disposizione del



Da una parte, infatti, esse costituiscono una tappa della evoluzione di quella giurisprudenza e, pur connotandosi per una cifra di originalità, ripropongono formule concettuali e schemi interpretativi consolidati, con ciò ponendosi nel segno della continuità⁴. Di converso tuttavia esse sono solo prodotto intermedio, non ultimativo e in parte ancora grezzo, dei percorsi ermeneutici costruiti dalla Corte nel corso degli anni: considerate a questa stregua esse autorizzano una lettura che organizzi la prospettiva di lungo periodo orientandola al futuro, cercando di cogliere in queste ultime pronunce – quale che sia l'opinione che se ne voglia dare – gli elementi che negli anni a venire potrebbero costituire la “colonna vertebrale”, la “cifra” della giurisprudenza di Strasburgo nella materia in esame⁵.

testo convenzionale che accordi rilevanza al fattore religioso e, dall'altro, la giurisprudenza di Strasburgo (anche) in materia di libertà religiosa si snoda lungo un percorso spesso segnato da pronunce, sulla ricevibilità o sul merito, di segno negativo e da sentenze che non affrontano direttamente l'esame delle doglianze del ricorrente *sub art. 9*, ritenendole non rilevanti o assorbite: cfr. **M. PERTILE**, *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in **AA. VV.**, *La tutela internazionale*, cit., pp. 409 ss., spec. p. 410 s.; **M. PARISI**, *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in **G. MACRÌ, M. PARISI e V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 153 ss., spec. pp. 162 s.; **ID.**, *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1999, II, pp. 236 ss., sul punto pp. 256 s.

Più in generale, sull'incedere “per negazioni” della giurisprudenza di Strasburgo, si veda **A. MOWBRAY**, *No violations but interesting: a study of the Strasbourg Court's jurisprudence in cases where no breach of the Convention has been found*, in *European public law*, 2008, II, pp. 237 ss.

⁴ Si sono occupati specificamente della giurisprudenza di Strasburgo in tema di libertà religiosa, ritenendo possibile individuarvi – seppure, talora, solo limitatamente a specifiche tematiche – traiettorie evolutive e linee di tendenza, **C. MORVIDUCCI**, *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, in **AA. VV.**, *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, a cura di S. Ferrari e T. Scovazzi, Padova, Cedam, 1988, pp. 41 ss.; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1993, II, pp. 335 ss.; **M. PERTILE**, *Libertà*, cit.; **M. PARISI**, *Orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in **AA. VV.**, *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, a cura di G. Macrì, Salerno, Università degli Studi di Salerno, 2003, pp. 109 ss.; **ID.**, *La tutela giurisdizionale*, cit.; **ID.**, *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all'espressione dell'identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2006, III, pp. 1415 ss. (che a p. 1418 fa riferimento ad «alcune precise [ed ormai consolidate] linee di tendenza»).

⁵ La possibilità di svolgere una lettura della giurisprudenza di Strasburgo in chiave evolutiva – nell'accezione di un'evoluitività almeno in parte necessitata, tale da autorizzare il passaggio da un approccio descrittivo a uno propriamente predittivo – sarebbe ovviamente da escludere qualora si dubitasse dell'esistenza di «linee di



Sotto un diverso angolo visuale, che abbraccia i motivi di più profondo interesse per lo studioso italiano, le sentenze in esame possono essere riguardate non solo per ciò che hanno statuito con specifico riguardo ai casi *Lombardi Vallauri* e *Lautsi*, ma anche per il loro aspetto – per chi ritenga di coglierlo – di “catalizzatori” dei segnali forti che dall’Europa si indirizzano al nostro Paese. La concomitanza anche temporale delle due pronunce conduce a una visione “grandangolare” delle influenze europee sul diritto ecclesiastico italiano che, per quanto qui interessa, incidono per la via di Strasburgo sia sul nodo della sindacabilità degli *interna corporis* delle confessioni religiose (e dell’intangibilità degli assetti concordatari), sia sul tema dello spazio pubblico in chiave simbolica-religiosa.

Si tratta pertanto di indagare quali possano essere le conseguenze concrete delle due pronunce. Con ciò non si vuole tuttavia affrontare specificamente la questione concernente l’efficacia oggettiva e soggettiva del giudicato della Corte: è ormai accertato infatti che la portata reale – nel senso di effettiva – delle sentenze di Strasburgo si avvantaggi di una lettura estensiva della disposizione convenzionale –

tendenza precise» negli esiti cui conducono le motivazioni delle sentenze della Corte: cfr. **B. CONFORTI**, *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, 2002, II, pp. 269 ss., sul punto p. 279.

Con specifico riferimento alla tutela convenzionale della libertà religiosa, analoga perplessità è espressa da **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 20 ss., e – sembrerebbe, nonostante il richiamo ad alcuni «punti fermi» nella giurisprudenza di Strasburgo nella materia *de qua* – anche da **A. GARDINO**, *La libertà di pensiero, di coscienza e di religione nella giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo*, in **AA. VV.**, *Libertà religiosa e laicità. Profili di diritto costituzionale*, a cura di G. Rolla, Napoli, Jovene, 2009, pp. 1 ss., spec. pp. 34 s.

Tuttavia, se da una parte quel dubbio va aprendosi in virtù di una accresciuta forza politica e legittimazione della Corte, che le consente di assumere posizioni sempre meno sfumate e sempre più “scomode” per i paesi convenuti, dall’altra parte, anche ammettendo che quella formula dubitativa mantenga appieno la sua validità anche oggi, è opportuno circoscriverne l’operatività al solo piano delle soluzioni conseguite dalla Corte nelle diverse fattispecie, ma non a quello delle motivazioni adottate, che consentono invece di individuare alcuni “fili rossi” nella giurisprudenza europea. In altre parole, la Corte è molto chiara nell’espore e interpretare le norme, ma a volte ricorre strumentalmente a taluni “correttivi” – talora vere e proprie opere di architettura dialettica – che conducono a soluzioni apparentemente incongruenti con le premesse, quasi che alla (es)posizione della norma si accompagnasse la sua temporanea disapplicazione. Si veda, p. es., *Cha’are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, ric. 27417/95, sent. 27 giugno 2000, e le osservazioni critiche di **M. PARISI**, *Il caso Cha’are Shalom Ve Tsedek: un nuovo intervento della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo in tema di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2001, II, pp. 176 ss., spec. pp. 182, 193, 195 ss.



l'art. 46⁶ – che obbliga gli Stati contraenti a «conformarsi» alle sole sentenze definitive emesse dalla Corte nelle controversie nelle quali sono parti⁷, così che oggi un certo rapporto di consequenzialità immediata tra la giurisprudenza di Strasburgo e le scelte normative dei singoli stati appartiene alle caratteristiche stesse del sistema di controllo sovranazionale, costituendone dato strutturale⁸.

⁶ Sull'art. 46, intitolato «Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze», la letteratura non è molto ampia, così come su grande parte delle disposizioni di carattere processuale contenute nella Convenzione. In argomento si veda **A. DRZEMCZEWSKY** (con traduzione di **G. RAIMONDI**), *sub Art. 46. Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*, in **AA. VV.**, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Padova, Cedam, 2001, pp. 685 ss.; **R. ABRAHAM**, *sub Article 46*, in **AA. VV.**, *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, a cura di L. E. Pettiti, E. Decaux e P. H. Imbert, Parigi, Economica, 1995, pp. 777 ss.

⁷ L'obbligo di conformarsi alle sentenze è indicato rispettivamente nel testo inglese e in quello francese – unici facenti fede ai sensi dell'art. 59.5 – con i verbi «abide» e «se conformer», circostanza che autorizza a individuare nell'obbligo in esame qualcosa di più della mera esecuzione della pronuncia, che si realizzerebbe con la semplice rimessione in pristino o, in alternativa, con l'equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41. Cfr. *Scozzari e Giunta c. Italia*, sent. 13 luglio 2000, ricc. 39221/98 e 41963/98, § 249: «[t]he Court points out that by Article 46 of the Convention the High Contracting Parties undertook to abide by the final judgments of the Court in any case to which they were parties, execution being supervised by the Committee of Ministers. It follows, inter alia, that a judgment in which the Court finds a breach imposes on the respondent State a legal obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction, but also to choose, subject to supervision by the Committee of Ministers, the general and/or, if appropriate, individual measures to be adopted in their domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress so far as possible the effects».

In dottrina si veda **G. A. CONTE**, *Gli effetti delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali*, in **AA. VV.**, *La Convenzione europea*, cit., pp. 91 ss.; **B. RANDAZZO**, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in **AA. VV.**, *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, a cura di N. Zanon, Napoli, E. S. I., 2006, pp. 295 ss., spec. pp. 302 ss.; **D. TEGA**, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in **AA. VV.**, *I diritti*, cit., pp. 67 ss., spec. pp. 81 ss.

⁸ L'organo cui è istituzionalmente demandato in via esclusiva il compito di vigilare sull'esecuzione delle sentenze della Corte da parte degli Stati membri è il Comitato dei Ministri (art. 46.2 della Convenzione), che lo condividerà in parte con la stessa Corte in seguito all'entrata in vigore del Protocollo XIV. Discorso a parte vale, invece, per l'esecuzione delle condanne conseguenti a problemi strutturali del singolo ordinamento – si pensi, per esempio, all'incapacità del sistema giudiziario italiano di fronteggiare le controversie pendenti in tempi ragionevolmente brevi, che espone il nostro Paese a una ininterrotta "cascata di condanne" per violazioni dell'art. 6 della Convenzione –, che già ora registra il ruolo partecipativo della Corte.

Il Comitato provvede annualmente alla redazione di un rapporto sull'esecuzione delle sentenze, che è pubblicato sul sito *internet* dell'organo (www.coe.int/T/CM), e rende pubbliche le c.d. misure generali – adottate dagli stati ritenuti responsabili di



Si intende, piuttosto, sottolineare la necessità di un approccio all'esame della giurisprudenza di Strasburgo che al contempo cerchi di essere rigoroso e prenda atto della (sempre più) evidente incapacità sopravvenuta delle categorie e dei concetti tradizionali di contenere e descrivere i contenuti propri della nostra materia.

Alla consapevolezza che il diritto italiano sia sempre più un diritto europeo si accompagna la percezione che anche il diritto ecclesiastico italiano sarà per non pochi aspetti sempre più un diritto ecclesiastico europeo, in quanto finalizzato alla soddisfazione di istanze la cui maturazione procede in misura crescente a livello macroregionale⁹.

Il richiamo a una – ormai logora, in verità – sovranità dello stato da contrapporre all'incedere del processo d'integrazione¹⁰ e l'utilizzo

violazioni per evitare di incorrere in ulteriori accertamenti – anche a mezzo di un sito specificamente dedicato all'esecuzione delle sentenze (www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution).

⁹ Si veda in primo luogo **S. FERRARI**, *Diritto ecclesiastico e diritto internazionale*, in **AA. VV.**, *La tutela della libertà di religione*, cit., pp. 11 ss., e ivi bibliografia. Auspici e ammonimenti formulati dall'Autore in quella sede sono stati successivamente raccolti, e ad oggi sono numerose le voci che sottolineano «l'influenza delle dinamiche europee sul diritto ecclesiastico», facendone l'oggetto di specifici studi: cfr. **M. VENTURA**, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in **AA. VV.**, *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, a cura di G. B. Varnier, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 191 ss., secondo il quale ormai «è semplicemente impossibile immaginare un diritto ecclesiastico senza l'Europa». L'attenzione al tema, tuttavia, è ritenuta tuttora deficitaria da parte di alcuna dottrina: così per esempio **G. CIMBALO**, *Verso un "Diritto Ecclesiastico" della Comunità Europea*, in **AA. VV.**, *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, a cura di L. S. Rossi e G. Di Federico, Napoli, E. S. I., 2008, pp. 213 ss., spec. p. 221, avverte che «[l]a scienza giuridica e l'intera disciplina ecclesiasticistica tarda [...] a cogliere la dimensione e la portata del fenomeno».

Nei fatti, una significativa conferma a quanto sopra si rinviene nella circostanza che negli ultimi anni la stessa locuzione «diritto ecclesiastico europeo», prima inconcepibile, abbia attecchito anche nella manualistica di settore: cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO**, **C. MIRABELLI** e **F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 87 ss., spec. pp. 242 ss.; **G. MACRÌ**, **M. PARISI** e **V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, cit.; **M. LUGLI**, **J. PASQUALI CERIOLE** e **I. PISTOLESI**, *Elementi*, cit.

¹⁰ L'«intrinseco superamento della concezione di sovranità dello Stato» ereditata dal c.d. «sistema Westfalia» e il progressivo accentuarsi della compenetrazione che lega gli ordinamenti giuridici contemporanei sono strettamente legati nell'analisi di **A. PIZZORUSSO**, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in *Il Foro italiano*, 2009, 5, parte IV, cc. 215 ss., in partic. c. 218. Cfr. anche **ID.**, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008, *passim*, e ivi ampia bibliografia.



dei criteri di gerarchia e di competenza in chiave protezionistica dell'autonomia statale non tengono conto della formazione di una rete che presenta una configurazione sempre più complessa soprattutto a livello europeo¹¹, anche in virtù della progressiva parziale sovrapposizione dei sistemi giuridici – e delle giurisprudenze – che fanno capo all'Unione europea e al Consiglio d'Europa¹².

Nella dottrina ecclesiasticistica cfr. **V. TOZZI**, *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2000, I, pp. 124 ss.; **L. MUSSELLI** e **V. TOZZI**, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, 3^a ed., Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 342 s.; **M. VENTURA**, *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in **AA. VV.**, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalò, J.I.A. Pérez, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 193 ss., spec. pp. 207 s.

¹¹ Lo «scricchiolare» della nozione di gerarchia – soppiantata da un nuovo atteggiarsi dei rapporti sovra-, inter- e intra-nazionali – unita alla crisi della stessa nozione formalistica di fonte germinata all'interno della concezione statocentrica e autoritativa del diritto è ben evidenziato da **P. GROSSI**, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2006, pp. 377 ss., spec. p. 394, il quale, a proposito del ricorso alla immagine della rete, scrive: «i pubblicisti, più vicini a politologi e sociologi e assorbendo taluni dei loro schemi interpretativi, parlano ormai di rete quale nozione che, puntando non su relazioni gerarchiche ma su semplici interconnessioni, appare congeniale a registrare una situazione mobile e confusa, dove la già tipicissima nozione di fonte ha subito una forte detipicizzazione». In altre parole, la rete di cui sopra si costituirebbe di «fatti o atti giuridici produttivi di disposizioni e di norme» e alla tradizionale nozione di ordinamento, rappresentabile secondo un criterio gerarchico, si sostituirebbe quella di “ordinamento orizzontale”, alla quale la nozione di gerarchia non sarebbe più applicabile: così **A. PIZZORUSSO**, *La produzione normativa*, cit., p. 73.

¹² A prescindere dalla circostanza di fatto che vede parzialmente coincidere il novero degli Stati membri dell'una e dell'altra organizzazione – nel senso che tutti gli Stati membri dell'Unione appartengono anche al Consiglio europeo, mentre non è vero il reciproco – è noto che, con riferimento alla Convenzione di Roma, la richiamata sovrapposizione sia stata di recente ulteriormente formalizzata all'interno dei trattati europei.

L'art. 6 del *Trattato sull'Unione europea* (TUE), nella versione consolidata conseguente alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, stabilisce che «1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali



I legami all'interno della rete, poi, sono sempre più rigidi e consentono agli stati margini di movimento via via più ristretti, poiché a costruirli e rinsaldarli interviene anche il progressivo rafforzamento di una sensibilità condivisa in materia di diritti fondamentali, che conduce la tutela di origine convenzionale a essere sempre meno strumento *de minimis* e a perdere la sua caratterizzazione originaria in termini di garanzia residuale o – *lato sensu* – suppletiva, finalizzata ad assicurare un minimo *standard*¹³. Con specifico riguardo alla Cedu, può dirsi che i profili propriamente giuridici legati alla sua applicazione vadano (lentamente) soppiantando le considerazioni di ordine politico, determinando un'incidenza crescente all'interno dei singoli ordinamenti statali.

In quest'ottica, e tanto più quando si tratti di garanzia e tutela dei diritti fondamentali, è sempre più evidente l'illusorietà del tentativo di definire a priori e in maniera compiuta le sfere di competenza delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, circoscrivendone il

e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

L'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poi, dopo aver ribadito che «*la presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati*», introduce ulteriori elementi di complessità stabilendo che «*laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa*».

Non è possibile soffermarsi in questa sede su un esame dettagliato delle interrelazioni che caratterizzeranno i rapporti tra Unione e sistema Cedu, in modo speciale quando l'adesione prevista dall'art. 6.2 TUE diverrà effettiva secondo la procedura disciplinata dagli artt. 216 ss. del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE, denominazione che sostituisce quella di *Trattato che istituisce la Comunità europea*); numerosi interrogativi, poi, riguardano il futuro atteggiarsi delle reciproche influenze tra Corte di Strasburgo e Corte di Lussemburgo. Su questi temi ci si limita pertanto a rinviare a M. PARISI, *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 194 ss. (con ampia bibliografia a pp. 204 ss.); M. E. GENNUSA, *La Cedu*, cit., e agli ampi richiami ivi presenti alla dottrina e alla giurisprudenza.

¹³ Sul punto si veda G. GREGORI, *La tutela europea dei diritti dell'uomo*, Milano, SugarCo, 1979, pp. 29 ss. Identificata la funzione convenzionale di garantire un *minimum* indefettibile di tutela, rimane il nodo della definizione di quel *minimum*; così, se pare coerente con i capisaldi del sistema l'affermazione teorica che «il minimo *standard* a cui si fa riferimento equivale alle condizioni basilari necessarie per il corretto funzionamento di uno Stato democratico» (così P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in AA. VV., *I diritti*, cit., pp. 145 ss., spec. p. 145), rimane poi, tuttavia, da specificare cosa debba intendersi per «Stato democratico» ai sensi e per gli effetti della Convenzione, così che il problema (qualitativamente) definitorio risulta solo procrastinato.



legittimo campo d'azione entro confini al di fuori dei quali rimanga intatta la sovranità statale. In altre parole, l'affermazione per cui quest'ultima recupera la propria pienezza qualora non operino espresse limitazioni mantiene solo parzialmente la propria validità¹⁴, poiché si fonda sul presupposto logico – non più verificabile – che l'ampiezza di quelle limitazioni possa sempre essere definita *una tantum* e in maniera univoca: con l'affermarsi di un'interpretazione via via più estensiva delle clausole convenzionali essa perde invece ogni carica predittiva, mantenendo tutt'al più una moderata capacità descrittiva dello *status quo*¹⁵.

Per quanto a noi interessa, la tendenza delle attribuzioni in materia di diritti fondamentali – purché, ovviamente, definite all'interno di sistemi che garantiscano effettività delle prescrizioni e giustiziabilità dei diritti, quali sono sia il Consiglio d'Europa sia l'ordinamento dell'Unione – a esondare dagli argini scolpiti nei testi

¹⁴ L'idea stessa della sovranità limitata, vale a dire compressa in virtù dell'operatività di vincoli sempre più stretti di diritto internazionale generale o convenzionale, e capace di riespandersi al di fuori di quelli, è esaminata criticamente da **R. MONACO**, *Limiti della sovranità dello Stato e organizzazione internazionale*, in **AA. VV.**, *Studi in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 359 ss.; ivi (spec. pp. 362 s.) ampia bibliografia. Le stesse perplessità non sembrano trasparire in **M. S. GIANNINI**, voce *Sovranità. b) Diritto vigente*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XLIII, 1990, pp. 224 ss., in partic. p. 230, mentre **A. CASSESE**, *sub Art. 11*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli - Società Editrice del Foro italiano, vol. I, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, 1975, pp. 565 ss., spec. p. 581, distingue tra un'accezione tecnica e una atecnica – utilizzata anche nella nostra Carta costituzionale – del concetto di «limitazione di sovranità».

¹⁵ Il valore primario della tutela dei diritti fondamentali non è, peraltro, l'unico fattore che può condurre a un'espansione, in via di prassi e/o di interpretazione, delle attribuzioni e dei poteri delle organizzazioni di cui si tratta: lo stesso diritto comunitario – che non nasce certo con lo scopo di garantire a livello sovranazionale la giustiziabilità di una piattaforma condivisa di diritti inviolabili – costituisce il «prodotto di una competenza limitata, ma l'esatta portata di questa delimitazione di competenza risulta da indicazioni la cui effettiva portata è assai incerta»: così **A. PIZZORUSSO**, *La produzione normativa*, cit., p. 46, che richiama a titolo esemplificativo l'art. 308 del Trattato CE e la teoria dei c.d. poteri impliciti.

Considerazioni analoghe possono ovviamente essere "esportate" con gli opportuni distinguo anche al di fuori dell'ambito strettamente "comunitario": cfr. **A. D'ATENA**, *Costituzionalismo moderno e tutela dei diritti fondamentali*, in **AA. VV.**, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D'Atena, P. Grossi, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 19 ss., spec. p. 33, che riconduce alla progressiva internazionalizzazione della tutela dei diritti umani l'affermarsi di «un processo di grandiose proporzioni, il quale investe il futuro stesso dello Stato».



dei trattati e delle convenzioni si manifesta, per esempio, in materia di rapporti tra stati e organizzazioni religiose¹⁶.

È risaputo che l'Unione europea non ha competenza in materia di *status* delle Chiese, associazioni o comunità religiose all'interno degli ordinamenti nazionali¹⁷, ma questo non ha precluso al Parlamento

¹⁶ Cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso*, cit., pp. 144 ss. Più in generale, è noto come in sede comunitaria si sia prodotto un processo che ha condotto *per gradus* ma in via definitiva all'estensione delle competenze sovranazionali – sotto forma di sindacato giurisdizionale della Corte di Lussemburgo – in materia di diritti fondamentali *tout court*, e pertanto in un settore inizialmente estraneo agli scopi dei trattati istitutivi: sul punto si veda **G. MACRÌ**, *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiese*, cit., giugno 2008, pp. 1 ss.; **M. CARTABIA**, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in **AA. VV.**, *I diritti*, cit., pp. 13 ss.; **D. TEGA**, *La Cedu*, cit., *passim*, ivi inclusa bibliografia; **F. PROSPERI**, *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 93 ss.; **M. E. GENNUSA**, *La Cedu*, cit., *passim*. Con riguardo allo specifico religioso afferma **G. MACRÌ**, *La libertà religiosa nell'ordinamento dell'Unione europea*, in **G. MACRÌ, M. PARISI e V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, cit., pp. 113 ss., sul punto p. 124: «[q]uesto processo di rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali apre progressivamente e definitivamente la strada all'irruzione del fenomeno religioso nel contesto politico e giuridico dell'Unione europea» (corsivo dell'Autore).

¹⁷ Ai sensi dell'art. 17 TFUE – che ripropone con qualche modifica il contenuto della Dichiarazione n. 11 allegata all'Atto finale del Trattato di Amsterdam – «L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale», e disposizione di analogo tenore è dedicata alle organizzazioni filosofiche e non confessionali.

Sulla menzionata Dichiarazione n. 11, sulla sua genesi e sul significato da attribuirsi all'ambigua “dichiarazione d'astensione” ivi contenuta si rinvia a **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso*, cit., pp. 156 ss.; **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 239 ss.; **G. ROBBERS**, *Europa e religione: la dichiarazione sullo status delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali nell'atto finale del Trattato di Amsterdam*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/1998, pp. 393 ss.; **S. FERRARI**, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in **AA. VV.**, *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 127 ss., spec. pp. 136 s.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *In Europa il Vaticano è declassato*, in *Limes*, 2000, I, pp. 153 ss.; **G. CASUSCELLI**, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *Stato, Chiese*, cit., giugno 2009, pp. 2 s.; **V. TOZZI**, *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in **AA. VV.**, *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, a cura di M. Parisi, Napoli, E. S. I., 2005, pp. 9 ss., spec. pp. 12 s.; **N. COLAIANNI**, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, Cacucci, 2000, pp. 19 s.; **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 2^a ed., Torino, Giappichelli, 2005, p. 127; **M. PARISI**, *Dalla dichiarazione n. 11 alla futura carta costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2003, I, pp. 327 ss.; **S. BERLINGÒ**, *La condizione delle Chiese in Europa*, in **AA. VV.**, *Le organizzazioni religiose*, cit., pp. 31 ss., spec. pp. 32 s.; **N. MARCHEI**, *L'accordo tra Santa Sede e Slovacchia*



europeo di affermare che «la separazione tra Chiesa e Stato sia la sola forma accettabile di governo in una società democratica» e di invitare gli Stati membri a «mantenersi neutrali rispetto alle varie religioni, a preservare il proprio carattere laico, garantendo il principio della netta separazione tra chiesa e Stato»¹⁸. Del pari, non ha impedito al Parlamento e alla

sull'obiezione di coscienza al vaglio del Parlamento europeo, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2007, pp. 203 ss., spec. p. 215 e nt. 34, e ai numerosi contributi ivi citati.

¹⁸ *Risoluzione sulle donne e il fondamentalismo*, 13 marzo 2002, n. 29. Nel medesimo testo (al considerando L) il Parlamento riconosce «la validità di quanto propugnano i fautori della secolarizzazione o della separazione tra ciò che costituisce affari pubblici rientranti nella sfera politica e ciò che invece sono convinzioni e credenze religiose che devono essere libere e rispettate e che appartengono alla sfera privata degli individui», considera «deplorabili le ingerenze delle Chiese e delle comunità religiose nella vita pubblica e politica degli Stati», e (al n. 2) ritiene che «nessun sistema politico e nessun movimento religioso possa essere al di sopra del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle libertà democratiche»: si vedano sul punto le considerazioni di **G. CASUSCELLI**, *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2007, pp. 169 ss., spec. pp. 196 ss.

Più di recente il Parlamento ha adottato la *Risoluzione sul diritto alla libertà di espressione e il rispetto delle convinzioni religiose*, del 16 febbraio 2006, all'interno della quale (considerando A e B) le libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione – così come sancite negli artt. 9 e 10 della Convenzione di Roma – sono individuate quali componenti fondamentali della netta separazione tra Stato e religione.

Come ha scritto **G. CASUSCELLI**, *Le laicità*, cit., p. 196, «[v]ero è che le risoluzioni non hanno forza vincolante, ma esprimono pur sempre linee di tendenza, manifestano inquietudini e progetti»; pare pertanto innegabile che con le prese di posizione appena richiamate l'Unione si sia posta sulla strada dell'estensione delle proprie competenze «a un settore in apparenza riservato ai diritti nazionali, applicando per questa via il principio di uguaglianza alle confessioni religiose e mettendo in discussione i limiti alle sue competenze»: così **G. CIMBALO**, *Verso un "Diritto Ecclesiastico"*, cit., p. 218.

Si aggiunga, poi, che in seno all'Unione la rilevanza del trattamento egualitario e del riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni all'interno dei diversi ordinamenti statali si manifesta e incide profondamente anche nella fase dell'adesione di nuovi membri, costituendone ormai necessario prerequisito: cfr. **ID.**, *op. ult. cit.*, p. 216 (nt. 10) e p. 227, e ivi riferimenti legislativi e bibliografici.

Nulla quaestio, in ultimo, sulla possibilità che atti normativi europei prendano in considerazione l'elemento religioso in modo specifico e che la Corte di Lussemburgo intervenga sull'atteggiarsi di posizioni soggettive che coinvolgono (anche) l'estrinsecarsi di facoltà connesse alla libertà religiosa. Ancora una volta, è la tutela dei diritti dell'uomo a costituire la premessa sulla cui base «si dà per scontata la esistenza di una competenza delle istituzioni europee in materia di religione»: **V. TOZZI**, *Persone*, cit., p. 10. Si veda inoltre **S. FERRARI**, *Stati e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2008, pp. 3 ss., spec. p. 8; **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., *passim*, spec. pp. 19 ss. e pp. 121 ss.; **ID.**, *La religione tra Corte costituzionale e giurisdizioni europee*, in **AA. VV.**, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Napoli, E. S. I., 2006, pp. 367 ss., spec. pp. 373 s. L'esame dell'ormai ampia casistica sul punto è stato affrontato da **M.**



Commissione europea di estendere il proprio sindacato al contenuto di accordi stipulati tra stati membri e confessioni religiose, utilizzando quale perno di legittimazione la (sfumata) competenza dell'Unione in materia di diritti fondamentali¹⁹.

In seno al Consiglio d'Europa, analogamente, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo si è sempre ritratta di fronte alla possibilità di sindacare lo *status* giuridico riconosciuto alle diverse confessioni all'interno degli ordinamenti nazionali²⁰, ma gli effetti di quella ritrosia sono temperati dal rifiuto della finzione che distingue libertà delle organizzazioni e libertà dei rispettivi appartenenti nel loro rapporto con lo stato²¹, così che la giurisprudenza di Strasburgo si attesta ormai su

PARISI, *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 183 ss.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il fattore religioso nel diritto dell'Unione europea*, in **M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI e I. PISTOLESI**, *Elementi*, cit., pp. 3 ss., spec. p. 20; **G. CIMBALO**, *Verso un "Diritto Ecclesiastico"*, cit., pp. 231 ss.; **S. ZONCA e F. PERSANO**, *La tutela della libertà religiosa nel sistema internazionale di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo*, in **AA. VV.**, *Diritti dell'uomo e libertà religiosa*, a cura di F. Tagliarini, Napoli, Jovene, 2008, pp. 49 ss., spec. pp. 73 ss.; **D. LOPRIENO**, *La libertà religiosa*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 170 ss.

¹⁹ È accaduto, per esempio, nei riguardi delle disposizioni sull'obiezione di coscienza contenute nei concordati stipulati dalla Santa Sede con alcuni stati membri e, in particolare, in riferimento alla bozza di accordo stilata dalla Santa Sede e dalla Repubblica slovacca in attuazione dell'art. 7 del Concordato del 2000: si veda **G. CASUSCELLI**, *Le laicità*, cit., pp. 196 ss.; **N. MARCHEI**, *L'accordo*, cit.

Più in generale, sulla competenza dell'Unione europea in materia di tutela dei diritti fondamentali, si veda la dottrina richiamata *infra*, nota 25.

²⁰ A titolo esemplificativo, i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto l'astratta compatibilità con la Convenzione di ogni regolazione dei rapporti stato-chiese, ivi incluso un sistema che preveda una religione di stato, purché da tale sistema non derivi per i cittadini l'appartenenza forzata alla chiesa favorita (*X c. Danimarca*, ric. 7374/76, dec. 8 marzo 1976; *Darby c. Svezia*, ric. 11581/85, sent. 23 ottobre 1990; *Knudsen c. Norvegia*, ric. 11045/84, dec. 8 marzo 1985; *The Holy Monasteries c. Grecia*, ricc. 13092/87 e 13984/88, sent. 9 dicembre 1994); hanno ritenuto legittimo l'insegnamento – che non assuma i caratteri dell'«indottrinamento» – di una data religione nelle scuole pubbliche (*Karnell e Hardt c. Svezia*, ric. 4733/71, rapp. 28 maggio 1973; *Angeleni c. Svezia*, ric. 10491/83, dec. 3 dicembre 1986); hanno escluso che il diritto di libertà religiosa implichi necessariamente che le chiese o i loro fedeli debbano vedersi accordato un regime fiscale diverso da quello degli altri contribuenti (*Iglesia Bautista "El Salvador" e Ortega Moratilla c. Spagna*, ric. 17522/90, dec. 11 gennaio 1992); hanno riconosciuto legittima l'imposizione ai cittadini di prestazioni patrimoniali a vantaggio di una chiesa determinata (*Gottesmann c. Svizzera*, ric. 10616/83, dec. 4 dicembre 1984; *E. e G. R. c. Austria*, ric. 9781/82, dec. 14 maggio 1984). Sul punto si veda **B. CONFORTI**, *La tutela internazionale*, cit., p. 281; **C. EVANS**, *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 80 ss.; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., pp. 355 ss.

²¹ Il carattere fittizio («*artificial*») della distinzione tra una chiesa e i suoi membri è stato originariamente rilevato dalla Commissione al fine di riconoscere alle



affermazioni consolidate che è quantomeno arduo non ricondurre a una concezione realmente egualitaria della disciplina giuridica del fenomeno religioso nella sua veste collettiva o istituzionalizzata: in questa chiave possono essere letti, per esempio, i reiterati richiami al pluralismo religioso quale elemento essenziale di ogni società democratica e al ruolo *super partes* dello stato²².

Nessun abbandono del campo, quindi, ma semplice prudenza: la sempre più nitida priorità e primarietà di un nucleo di diritti fondamentali – che va progressivamente arricchendosi nel novero e nei contenuti – rende fittizia la pretesa assolutezza della distinzione tra tutela della libertà religiosa e disciplina dei rapporti con le organizzazioni religiose²³, così che il rafforzamento della prima a livello internazionale tende ad assorbire molti dei possibili profili di rilevanza giuridica del fattore religioso, e la tradizionale prospettiva interordinamentale fondata sul dualismo stato-confessioni religiose entra in crisi quando si confronta con un contesto giuridico orientato in prima istanza alla tutela egualitaria dei diritti di libertà²⁴.

organizzazioni religiose la legittimazione processuale attiva *ex art.* 34 della Convenzione: *X e Chiesa di Scientology c. Svezia*, ric. 7805/77, dec. 5 maggio 1979.

²² Cfr. *Kokkinakis c. Grecia*, ric. 14307/88, sent. 25 maggio 1993, § 31; *Manoussakis e altri c. Grecia*, ric. 18748/91, sent. 26 settembre 1996, § 44; *Buscarini e altri c. San Marino*, ric. 24645/94, sent. 18 febbraio 1999; *Serif c. Grecia*, ric. 38178/97, sent. 14 dicembre 1999, §§ 52 s.; *Hasan e Chausch c. Bulgaria*, ric. 30985/96, sent. 26 ottobre 2000, § 78; *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, ric. 45701/99, sent. 13 dicembre 2001, §§ 42 s.; *Vergos c. Grecia*, ric. 65501/01, sent. 24 giugno 04, § 35; *Leyla Şahin c. Turchia*, ric. 44774/98, sent. 10 novembre 2005, §§ 104 e 108; *Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia*, ric. 72881/01, sent. 5 ottobre 2006, § 58; *Church of Scientology Moscow c. Russia*, ric. 18147/02, sent. 5 aprile 2007, § 72; *97 Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani e altri 4 c. Georgia*, ric. 71156/01, sent. 3 maggio 2007, §§ 131 s.; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina*, ric. 77703/01, sent. 14 giugno 2007, § 113; *Hasan e Eylem Zengin c. Turchia*, ric. 1448/04, sent. 9 ottobre 2007, § 54; *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) e altri c. Bulgaria*, ricc. 412/03 e 35677/04, sent. 22 gennaio 2009, §§ 119 s.; *Miroļubovs e altri c. Lettonia*, ric. 798/05, sent. 15 settembre 2009, § 80.

²³ «Il limite più evidente della posizione assunta dall'Unione Europea dopo la conferenza di Amsterdam è una certa dissociazione tra diritti individuali e collettivi di libertà religiosa, tra la tutela della libertà ed uguaglianza religiosa a livello individuale e la disciplina dei gruppi religiosi. A lungo andare si tratta di una posizione difficilmente difendibile sul piano teorico e foriera di numerosi problemi sul piano pratico»: così **S. FERRARI**, *Integrazione europea*, cit., p. 140.

²⁴ Così ragionando ci si avvede di come «la tutela di tali diritti riduce in via sostanziale l'insindacabilità degli *status* nazionali delle Chiese ai regimi che non compromettono l'uguaglianza, il divieto di discriminazione e la libertà religiosa e di coscienza, sia individuale sia collettiva, di ogni individuo»: così **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il fattore religioso*, cit., p. 17.



Accantonando la problematica relativa alla competenza dell'Unione in materia di tutela dei diritti fondamentali²⁵ e limitandosi in questa sede all'ambito Cedu, le sentenze *Lombardi Vallauri* e *Lautsi* non possono essere considerate alla stregua di fulmini a ciel sereno, costituendo piuttosto le (non prime) avvisaglie di un vento proveniente dall'Europa che in futuro potrebbe soffiare con forza sul diritto ecclesiastico italiano, facendo pulizia di altre foglie secche (concordatarie e non).

È l'intera legislazione ecclesiastica italiana a essere in discussione, se non con riguardo al sistema costituzionale fondato sulla bipartizione normativa unilaterale/normative concordate – che, all'opposto, è un modello di regolamentazione teoricamente esportabile e spendibile nel più ampio contesto europeo – quantomeno con riferimento agli specifici contenuti che ne disegnano il volto.

Questo vale in primo luogo per il sistema di «disuguaglianza graduata» o «pluralismo attenuato»²⁶ che è venuto delineandosi mano a mano che prendevano forma gli accordi con le confessioni religiose – che suscitano già tante perplessità quando li si confronti con le direttive costituzionali che disciplinano la materia –, poiché tale sistema dovrà presto o tardi essere sottoposto anche al collaudo dell'Europa, che si

²⁵ Ha analizzato in chiave (anche) ecclesiasticistica le regole che presiedono al riparto di competenze in ambito comunitario **M. VENTURA**, *Sussidiarietà*, cit., *passim*, che tuttavia esprime (p. 203) forti perplessità sulla possibilità di individuare una «materia religiosa [...] separata dalle altre su cui affermare la competenza dello Stato ed escludere la competenza dell'Unione», e sulla stessa validità scientifica dell'interrogativo su «chi, tra l'Unione europea e il singolo Stato detenga la Competenza (con la maiuscola) in materia di religione»; più avanti l'Autore, a proposito dell'art. 52.1 della Costituzione europea – che riprendeva il contenuto della citata Dichiarazione n. 11 e che ora è stato trasfuso nell'art. 17 TFUE – ritiene pertanto che il progetto espresso dalla disposizione in esame fosse «irrealizzabile». In argomento si veda anche **G. MACRÌ**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in **G. MACRÌ**, **M. PARISI** e **V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, cit., pp. 77 ss., con ricca bibliografia a pp. 142 ss.

Riepilogano le tappe che hanno condotto a definire la competenza dell'Unione in materia di diritti fondamentali **L. SICO**, *Integrazione europea ed evoluzione della disciplina giuridica italiana della tutela dei diritti fondamentali*, in **AA. VV.**, *Integrazione europea*, cit., pp. 111 ss.; **P. CARETTI**, *Diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 444 ss.

²⁶ Entrambe le locuzioni sono di **G. CASUSCELLI**, rispettivamente in *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le intese*, in **AA. VV.**, *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, Cedam, 2000, vol. I, pp. 467 ss., in partic. p. 483, e in *L'intesa con la Tavola valdese*, in **AA. VV.**, *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. Ferrari, Bologna, il Mulino, 1985, pp. 213 ss., spec. p. 218.



impernerà presumibilmente sul combinarsi del diritto di libertà di religione con il principio di non discriminazione.

E lo stesso può dirsi, a maggior ragione, per il diritto comune di produzione unilaterale che accordi rilevanza al fattore religioso, poiché prima e soprattutto con riguardo a esso

«è tempo [...] di essere avvertiti che il Giudizio (certo non universale, ma pur sempre sovranazionale) dell'Europa ci chiederà sempre più conto d'ogni nostro nuovo peccato sia di confessionismo che di giurisdizionalismo statale»²⁷.

2 - Il caso *Lombardi Vallauri c. Italia*: la vicenda

La prima delle due sentenze in esame, emessa dalla II Sezione della Corte europea il 20 ottobre scorso, conclude un procedimento che prende le mosse più di quattro anni or sono, in seguito al ricorso presentato da Luigi Lombardi Vallauri.

Tra i cultori del diritto ecclesiastico la vicenda è nota ma è opportuno riassumerla brevemente, così come si evince dalla parte in fatto della decisione in commento.

Titolare dal 1976 dell'insegnamento di Filosofia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università cattolica del Sacro Cuore²⁸

²⁷ Così S. DOMIANELLO, *La rappresentazione di valori nei simboli: un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, in AA. VV., *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, a cura di M. Parisi, Napoli, E. S. I., 2006, pp. 17 ss., sul punto p. 33, che prosegue avvertendo: «il problema di risparmiarci le condanne di tale giudizio si presenterà sempre più chiaramente ai nostri occhi come un problema di rilevanza, prima ancora che giuridica, politico-economica».

²⁸ L'Ateneo milanese, eretto nel 1920 con decreto della Sacra Congregazione dei seminari e delle università degli studi e successivamente riconosciuto con R.D. 2 ottobre 1924, n. 1661, è un'università libera che gode della personalità giuridica di diritto pubblico, cui si accompagna l'autonomia amministrativa, finanziaria, didattica e disciplinare, nel quadro del sistema nazionale di istruzione superiore (cfr. art. 1, R.D. 30 settembre 1923, n. 2102, «*Disposizioni sull'ordinamento della istruzione superiore*»).

In questa sede è opportuno limitarsi a ricordare che, in virtù della qualificazione dell'Ateneo alla stregua di ente pubblico non economico, il rapporto che lo lega al personale ivi docente è a pieno titolo riconducibile al pubblico impiego e lo *status* dei professori è equiparato a tutti gli effetti a quello dei loro colleghi in forza presso le Università statali: ciò determina una piena corrispondenza di diritti e di doveri nonché, per esempio, l'identità delle regole che presiedono all'assunzione a mezzo di concorsi pubblici, alla partecipazione dei docenti alle commissioni statali di concorso, all'immissione in ruolo e alla progressione di carriera, al trattamento economico.

Per maggiori ragguagli sul regime giuridico dell'Università Cattolica all'interno dell'ordinamento italiano e sullo *status* del personale docente è necessario rinviare a



in virtù di contratti annuali²⁹, nel 1998 L. V. si vede negare dalla Congregazione per l'educazione cattolica (dei seminari e degli istituti di studi)³⁰ il «gradimento» necessario – ai sensi dell'art. 10.3 dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense, reso esecutivo con L. 25 marzo 1985, n. 121 – ai fini dell'insegnamento presso l'Ateneo milanese³¹: in

A. TALAMANCA, voce *Università degli studi. II) Università e Istituti superiori di istruzione confessionali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. XXXII, 1994, pp. 9 ss.; **A. M. PUNZI NICOLÒ**, voce *Università confessionali*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., vol. XLV, 1992, pp. 858 ss.; **A. MANTINEO**, *Le Università Cattoliche nel diritto della Chiesa e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 81 ss.: ivi ampi richiami normativi e giurisprudenziali. Più in generale, sulle tematiche concernenti il ruolo delle organizzazioni di tendenza (anche) confessionali sia all'interno del sistema nazionale di istruzione universitaria, sia in chiave comparatistica, si veda **AA. VV.**, *Organizzazioni di tendenza e formazione universitaria*, a cura di A. G. Chizzoniti, Bologna, il Mulino, 2006.

²⁹ Il richiamo formale a questa circostanza, operato dai giudici amministrativi italiani al fine di escludere che L. V. avesse maturato qualsivoglia aspettativa in virtù di una condizione di stabilità precedentemente raggiunta, è stato invece aggirato dalla Corte europea, che ha operato come se si trattasse di recesso datoriale incidente su rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Cfr. *Lombardi Vallauri c. Italia*, cit., § 38: «*s'il est vrai que le requérant était à chaque fois signataire de contrats temporaires, le renouvellement de ceux-ci pendant plus de vingt ans et la reconnaissance des qualités scientifiques du requérant par ses collègues témoignent de la solidité de sa situation professionnelle*».

Questo tipo di approccio – peraltro criticato nell'opinione dissenziente del giudice portoghese Cabral Barreto – sembra essere stato determinante nel permettere alla Corte di valutare l'esistenza di una violazione dell'art. 10, mentre, per le ragioni che si vedranno, si può fondatamente ritenere che una diversa considerazione di questo elemento non avrebbe condotto a esiti differenti quanto alla ritenuta violazione dell'art. 6.

³⁰ Un breve riassunto delle origini e della storia dell'organismo è svolto da **C. CORRAL SALVADOR** e **G. PASUTTO**, voce *Congregazioni della Curia romana* (Congregationes Curiae romanae), in *Nuovo dizionario di diritto canonico*, a cura di C. Corral Salvador, V. De Paolis, G. Ghirlanda, Cinisello Balsamo, San Paolo, 1993, pp. 278 ss., spec. 284 s.

L'attuale denominazione deriva dalla fusione tra quella risalente alla riforma di Paolo VI – *Congregatio de Institutione Catholica* – e quella di *Congregatio de seminariis atque studiorum institutis*, utilizzata dagli artt. 112 ss. della Costituzione apostolica *Pastor Bonus* (in A.A.S. LXXX [1988] pp. 841 ss.): cfr. **C. CARDIA**, *Il governo della Chiesa*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 134 s.; **T. BERTONE**, *La Congregazione per l'educazione cattolica (dei seminari e degli istituti di studi)*, in **AA. VV.**, *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, a cura di P. A. Bonnet e C. Gullo, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1990, pp. 379 ss.

³¹ Il testo dell'art. 10.3 dell'Accordo, che riprende – seppur con qualche modifica – l'art. 38 del Concordato del 1929, stabilisce: «*Le nomine dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e dei dipendenti istituti sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica*».



seguito a un colloquio informale svoltosi tra L. V. e un incaricato della Congregazione, quest'ultima informa gli organi dell'Università che talune posizioni assunte dal docente si contrappongono nettamente alla dottrina cattolica e che, pertanto, allo stesso non deve più essere affidato alcun insegnamento.

Il Consiglio della Facoltà di Giurisprudenza, preso atto – non senza qualche voce contraria al proprio interno³² – del venir meno del gradimento, esclude di poter considerare la domanda concorsuale presentata da L. V. ai fini dell'affidamento del corso di Filosofia del diritto per l'anno accademico entrante.

Il TAR di Milano³³, richiesto da L. V. di annullare la decisione del Consiglio di Facoltà, nel 2001 rigetta la domanda con argomentazioni imperniate sulla mancata previsione – nell'art. 10.3 dell'Accordo – di un obbligo di motivazione in capo all'autorità ecclesiastica e sulla circostanza che la decisione della Santa Sede promani da uno Stato estero e sia, per ciò solo, insindacabile da ogni autorità italiana³⁴.

La principale differenza con il richiamato art. 38 risiede nel fatto che l'Accordo del 1984 prevede un gradimento limitato al «profilo religioso», mentre la disposizione del Concordato lateranense estendeva la portata del nulla osta al «punto di vista morale»: si veda *infra*, nota 37.

Quanto, invece, alla disciplina canonistica della materia in esame, va ricordato il disposto del can. 810 C.I.C.: «È dovere dell'autorità competente secondo gli statuti provvedere che nelle università cattoliche siano nominati docenti i quali, oltre che per l'idoneità scientifica e pedagogica eccellano per integrità di dottrina e per probità di vita, e che, mancando tali requisiti, osservato il modo di procedere definito dagli statuti, siano rimossi dall'incarico» (la traduzione è tratta da **AA. VV.**, *Codice di diritto canonico commentato*, 3^a ed., Milano, Ancora, 2009. Lo stesso è a dirsi per i canoni del codice che saranno citati nel prosieguo).

³² Una mozione interna al Consiglio di Facoltà, che fu oggetto di votazione e risultò minoritaria seppur con ridottissimo margine (10–12), proponeva di invitare il Rettore dell'Università a domandare alla Congregazione di chiarire le ragioni della misura adottata nei riguardi di L. V.: la richiesta sarebbe stata giustificata dall'interesse degli insegnanti e della Facoltà a ricevere indicazioni precise circa gli aspetti degli studi e degli insegnamenti di L. V. che erano stati considerati incompatibili con l'ispirazione cattolica dell'Ateneo. *Contra* si rilevava che gli organi accademici non fossero legittimati a conoscere le ragioni della decisione, posto che la stessa era da ricondursi a una sfera di competenza distinta da quella della Facoltà, incaricata di valutare le sole capacità scientifiche e didattiche di docenti già qualificati dall'approvazione della Santa Sede.

³³ TAR Lombardia, Sez. II, 27 ottobre 2001, n. 7027. La pronuncia è pubblicata in *I Tribunali amministrativi regionali*, 2001, I, pp. 4059 ss., e massimata in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2002, p. 806. Notazioni critiche, in particolare sotto il profilo della denegata garanzia del contraddittorio, in **M. LUGLI**, *Sul "caso" Lombardi Vallauri: il problema della libertà di insegnamento in Italia*, in *Bioetica*, 2002, IV, pp. 797 ss.

³⁴ Il mancato rilascio del gradimento, in altre parole, rilevarebbe nell'ordinamento italiano alla stregua di mero «fatto giuridico in senso stretto [...] costituente



Quanto, poi, alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10.3 dell'Accordo, sollevata da L. V. con riferimento agli artt. 3, 19 e 33 della Carta, i giudici si richiamano sul punto alla sentenza n. 195 del 1972 della Corte costituzionale – relativa al c.d. “caso Cordero” – e concludono nel senso della manifesta infondatezza³⁵.

Considerazioni analoghe muovono il Consiglio di Stato, che con pronuncia del 18 aprile 2005 respinge l'appello di L. V.³⁶.

presupposto per l'emissione, da parte dell'Organo competente a' sensi di Statuto, dell'atto di diniego della nomina»: TAR Lombardia, 27 ottobre 2001, n. 7027, cit.

³⁵ Corte cost., sent. 14 dicembre 1972, n. 195. Della sentenza, sulla quale più avanti si tornerà, va ricordata la «singolare fortuna» di essere stata recepita nel Protocollo addizionale all'Accordo del 1984: **A. ALBISETTI**, voce *Diritto ecclesiastico italiano*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, cit., vol. V, 1990, pp. 236 ss., spec. p. 242. Si veda anche **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunce della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1957-1986)*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 19 s.; *ibidem*, pp. 254 ss., si rinvia anche per il testo della sentenza e per la bibliografia essenziale, alla quale può aggiungersi quella richiamata da **F. FALCHI**, *La sentenza 195/1972 della Corte costituzionale punto di svolta per il «gradimento» dei docenti dell'Università Cattolica*, in **AA. VV.**, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 159 ss.

In questa sede si vuole soltanto ricordare come il richiamo operato nel nuovo testo concordatario abbia di fatto (con quella che **S. BERLINGÒ**, *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 45, ha definito «improvvida canonizatio») “messo in sicurezza” l'interpretazione che accomunava sotto l'egida della medesima *ratio* il caso del rilascio del gradimento – unico espressamente contemplato sia nel testo del 1929 sia nel testo del 1984 – e quello della sua revoca: cfr. **A. TALAMANCA**, voce *Università*, cit., p. 11.

L'idea che le due ipotesi possano essere parificate quanto alla disciplina ha suscitato tuttavia non pochi contrasti: cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il “caso” Cordero. Un po' di ermeneutica*, in *Politica del diritto*, 1973, pp. 28 ss., che argomenta la sua analisi sulla scorta dell'esame delle inequivoche trattative concordatarie su questo punto; **A. C. JEMOLO**, *Riflessioni su una decisione*, in *Giurisprudenza italiana*, 1974, III, cc. 433 ss., sul punto cc. 435 s.; **G. CAPUTO**, *Sul «caso» Cordero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, pp. 2856 ss., spec. pp. 2858 s.; **S. LARICCIA**, *Diritto ecclesiastico*, 3^a ed., Padova, Cedam, 1986, p. 334; **ID.**, *Libertà delle Università ideologicamente impegnate e libertà di insegnamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, pp. 2177 ss., spec. pp. 2199 s., che sul punto non vedeva una terza via che consentisse di eludere l'alternativa tra la negazione di un potere di revoca del nulla-osta da parte dell'autorità ecclesiastica e la dichiarazione di illegittimità dell'art. 38 Conc. per contrasto con il principio costituzionale che garantisce la libertà di insegnamento; più di recente, cfr. **F. ONIDA**, *Ultime considerazioni sul caso Lombardi c. Università Cattolica*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose (www.olir.it)*, giugno 2005, pp. 2 s.

Contra **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 209 s.; **ID.**, *Principi*, cit., pp. 162 s.; al fine di escludere l'insindacabilità assoluta del provvedimento di revoca l'Autore afferma tuttavia che «occorre [...] che esista una comprovata incompatibilità tra l'insegnamento del docente e l'indirizzo religioso dell'Università in questione».

³⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2005, n. 1762, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2005, pp. 803 ss., con nota di **L. PEDULLÀ**, *Il «gradimento» dell'autorità*



Le censure mosse dall'appellante si imperniavano in questa fase sulla carenza di motivazione dell'atto promanante dalla Santa Sede, dalla quale derivava sia l'impossibilità per gli organi accademici e per il giudice amministrativo di valutare l'esistenza di un contrasto effettivo tra gli orientamenti e le convinzioni dell'Università e quelli del docente; sia l'impossibilità, per quest'ultimo, di discutere in contraddittorio circa l'effettiva sussistenza, gravità e fondatezza di quel conflitto, con conseguente violazione degli artt. 2, 3, 7, 19, 24 e 33, Cost., nonché dell'art. 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (sul quale vedi *infra*, nt. 42).

I giudici di Palazzo Spada muovono, come anticipato, dal richiamo alla sentenza n. 195/1972 della Corte costituzionale e, facendo perno anche sulla circostanza che quest'ultima sia stata espressamente richiamata nel punto 6 del Protocollo addizionale, ribadiscono che la libertà di quanti abbiano dato vita o concorrano all'attività dell'Università cattolica sarebbe violata qualora quest'ultima fosse costretta a instaurare un rapporto di lavoro con un docente che non ne condivida gli orientamenti e le finalità³⁷.

Poi, sovrapponendo il momento processuale e quello sostanziale, fanno derivare da quelle premesse l'insindacabilità – da parte degli organi accademici e del giudice amministrativo italiano – dell'atto con

ecclesiastica costituisce presupposto di legittimità della nomina del docente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, pp. 788 ss.

³⁷ Il punto 6 del Protocollo addizionale prevede, in relazione all'art. 10 dell'Accordo, che «*La Repubblica italiana, nell'interpretazione del n. 3 – che non innova l'art. 38 del Concordato dell'11 febbraio 1929 – si atterrà alla sentenza 195/1972 della Corte costituzionale relativa al medesimo articolo*».

La dottrina si è interrogata sul significato da attribuire alla previsione che la nuova norma non innovi la precedente, specialmente in virtù del fatto che, secondo molti Autori, non potrebbe considerarsi priva di rilievo la limitazione del gradimento – contenuta nel nuovo testo – al profilo «*religioso*», in luogo di quello «*morale e religioso*»: cfr. **C. CARDIA**, *Stato*, cit., pp. 208 e 211; **A. M. PUNZI NICOLÒ**, voce *Università*, cit., pp. 861 s.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il lavoro subordinato*, in **AA. VV.**, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, 3^a ed., Torino, Giappichelli, 2009, pp. 121 ss., spec. p. 128.

Contra, si fa rilevare il carattere fittizio della distinzione tra profilo morale e profilo religioso, dal quale discenderebbe sia una certa ridondanza dell'endiadi utilizzata nella disposizione del 1929, sia la congruenza sostanziale tra quella e il nuovo testo concordatario: si veda **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 9^a ed., Bologna, Zanichelli, 2003, p. 424; **L. ZANNOTTI**, *Quando manca la libertà nella scuola. Una riflessione dopo l'ennesimo caso di dissenso dentro l'Università cattolica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1999, I, pp. 1057 ss., sul punto pp. 1064 s. Alle medesime conclusioni, se pure argomentate in maniera parzialmente diversa, perviene **V. PACILLO**, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa nel rapporto di lavoro subordinato*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 365 s.



il quale la Santa Sede nega il gradimento al docente, poiché esso costituisce «fatto estraneo all'ordinamento italiano [...] riconducibile ad un'Autorità [...] i cui atti non sono impugnabili innanzi ad un giudice italiano».

Di qui il ricorso avanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, a mezzo del quale L. V. prospetta la violazione degli artt. 6, 9, 10, 13 e 14 della Convenzione.

3 - L'analisi della Corte: diritto alla libertà d'espressione e diritto a un processo equo

La Corte affronta, dapprima, la questione concernente l'art. 10, riepilogando preliminarmente i principi ispiratori della propria giurisprudenza in materia di libertà di espressione³⁸.

Ribadisce, pertanto, che tale libertà costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica; che essa copre non soltanto le idee innocue ma altresì quelle che siano in grado di urtare la sensibilità altrui; che le sue restrizioni sono legittime solo quando siano fondate sull'esistenza di un bisogno sociale imperioso; che il margine di autonomia di cui godono gli Stati membri nel valutare la necessità di una restrizione è soggetto a sua volta a un rigoroso sindacato in sede europea³⁹, volto ad accertare l'esistenza di uno scopo legittimo e la proporzionalità tra quello e la limitazione della libertà⁴⁰.

³⁸ Il testo dell'art. 10 della Convenzione – rubricato «Libertà di espressione» – riportato nella legge di esecuzione 4 agosto 1955, n. 848, recita:

«1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà di d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza riguardo alla nazionalità. Il presente articolo non impedisce che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radio-diffusione, di cinema o di televisione.

2. L'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

Sulla disposizione in esame si veda G. COHEN-JONATHAN, *sub Article 10*, in AA. VV., *La Convention européenne*, cit., pp. 365 ss.; V. COUSSIRAT-COUSTERE, *sub Article 10 § 2*, *ibidem*, pp. 409 ss.; P. CARETTI, *sub Art. 10*, in AA. VV., *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 337 ss.

³⁹ La costruzione teorica che si richiama al c.d. doppio margine di apprezzamento è lo strumento più utilizzato dalla Corte per calibrare il peso – anche politico – delle proprie decisioni, e costituisce uno dei capisaldi della giurisprudenza di Strasburgo:



Quanto al caso specifico, la Corte imposta la questione alla stregua di un bilanciamento tra due diritti di libertà (d'espressione), potenzialmente in conflitto tra loro: da una parte il diritto del docente di trasmettere contenuti ispirati alle proprie convinzioni e, dall'altra, il diritto dell'Università di dispensare esclusivamente insegnamenti conformi al proprio orientamento religioso.

La Corte, similmente a quanto operato dalla Consulta italiana con la sentenza 195/1972, non prende posizione in modo esplicito sull'astratta preminenza di un diritto sull'altro⁴¹. Rileva tuttavia che, al

sul punto si veda **M. DE SALVIA**, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 1991, pp. 38 s.; **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., pp. 71 ss.; **P. TANZARELLA**, *Il margine di apprezzamento*, cit.; **S. MANCINI**, *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, in *AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti - www.associazionedeicostituzionalisti.it)*, gennaio 2010, e, anche per ulteriori riferimenti, **M. TOSCANO**, *La libertà religiosa "organizzata"*, cit., p. 5, nt. 7.

⁴⁰ Cfr. *Lombardi Vallauri c. Italia*, cit., § 42.

⁴¹ È diffusa in dottrina l'affermazione che nel 1972 la Corte costituzionale abbia riconosciuto la prevalenza del diritto dell'Università sul diritto del docente: in questo senso sembrano orientate le considerazioni di **S. LARICCIA**, *Libertà*, cit., *passim* e in particolare pp. 2182 e 2194; **C. MIRABELLI**, *Riflessioni sulle università di tendenza*, in **AA. VV.**, *Organizzazioni di tendenza*, cit., pp. 19 ss., partic. p. 21; **S. CASSESE** e **A. MURA**, *sub Art. 33-34*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, cit., *Rapporti etico-sociali. Art. 29-34*, 1976, pp. 210 ss., sul punto p. 251; **P. BARILE**, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 231; **O. SEPE**, voce *Università degli Studi. I) Diritto pubblico*, in *Enciclopedia giuridica*, cit., vol. XXXII, 1994, p. 9; **F. ONIDA**, *Il problema delle organizzazioni di tendenza nella direttiva 2000/78/EC attuativa dell'art. 13 del Trattato sull'Unione Europea*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2001, I, pp. 905 ss., spec. p. 917; **A. TALAMANCA**, voce *Università*, cit., pp. 10 s., che richiama sul punto l'opinione di **V. CRISAFULLI**, *Libertà d'insegnamento e Concordato*, in *Corriere della Sera*, 18 gennaio 1973; **L. ZANNOTTI**, *Quando manca la libertà*, cit., p. 1064; **L. PEDULLÀ**, *Il «gradimento»*, cit., p. 802; **F. FALCHI**, *La sentenza*, cit., pp. 161 s.; **R. BENIGNI**, *L'identità religiosa nel rapporto di lavoro. La rilevanza giuridica della "fede" del prestatore e del percettore d'opera*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 191 s.

Tuttavia, sembra aderente al percorso ricostruttivo seguito dalla Corte anche l'idea che quest'ultima nel 1972 abbia evitato – seppur ricorrendo a uno di quegli esercizi di fine dialettica che non è raro rinvenire nella giurisprudenza costituzionale – di assumere una posizione circa la prevalenza in astratto di una delle due posizioni soggettive, poiché lo schema utilizzato non è quello del bilanciamento tra diversi diritti che presuppone la preminenza – secondo lo schema dell'*aut/aut* – dell'uno sull'altro, bensì quello della massimizzazione complessiva della tutela concreta (di diritti uguali e reciproci). In altre parole la Corte si è trovata a scegliere tra due opzioni: la prima – che avrebbe dovuto passare per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 38 del Concordato – avrebbe garantito soddisfazione al diritto del docente escludendo *in toto* la libertà dell'Università; la seconda – che il Giudice delle leggi ha poi abbracciato – avrebbe determinato la piena garanzia della libertà dell'Ateneo alla quale si sarebbe accompagnata (non la violazione bensì) la semplice



fine di valutare se nella fattispecie vi sia stato tra queste posizioni soggettive un contrasto effettivo e non solo potenziale, sarebbe stata necessaria la prova che le posizioni ideologiche di L. V., asseritamente contrastanti con la dottrina cattolica, avessero trovato riscontro nella sua attività di insegnamento: in questa eventualità la limitazione del diritto del docente avrebbe potuto fondarsi legittimamente sull'esigenza di tutelare la libertà dell'Ateneo, secondo un bilanciamento che lo stesso art. 10.2 della Convenzione ammette quando fa riferimento alla «*protezione [...] dei diritti altrui*».

Quella dimostrazione, tuttavia, è mancata, poiché nella lettera che la Congregazione per l'Educazione cattolica ha indirizzato al Rettore dell'Università non è dato rinvenire alcun elemento chiarificatore.

La Corte non contesta il difetto di motivazione di quest'ultima, rilevando che nell'art. 10 dell'Accordo del 1984 non è rinvenibile alcun obbligo di segno diverso a carico della Congregazione; il suo sindacato si rivolge, piuttosto, all'operato del Consiglio di Facoltà e dei giudici amministrativi che, pur non potendo estendere le proprie valutazioni alla legittimità delle posizioni dottrinali sotto il profilo dell'ortodossia cattolica, avrebbero dovuto verificare l'esistenza di un collegamento tra le convinzioni di L. V. e l'attività di insegnamento da lui svolta in concreto.

In altre parole i magistrati italiani, limitandosi a un'apodittica presa d'atto del venir meno del gradimento e (di fatto) spogliandosi della controversia, si sono sottratti all'obbligo di svolgere un'adeguata verifica giurisdizionale e hanno finito per replicare nelle proprie decisioni l'originario difetto di motivazione della scelta operata dalla Santa Sede, con ciò impedendo al ricorrente l'esercizio di un effettivo contraddittorio.

Da quanto sopra deve concludersi che nella fattispecie in esame abbia avuto luogo una violazione dell'art. 10.

limitazione della libertà del docente: cfr. Corte cost., sent. 14 dicembre 1972, n. 195, cit., § 6.

Come si vede, la scelta operata dalla Corte costituzionale – che, vale la pena di ricordare, non riguarda la sola Università Cattolica ma «ha validità più generale», e pertanto si attaglia a qualsiasi istituto d'istruzione confessionalmente o ideologicamente orientato – lascia impregiudicata la questione dell'eventuale preminenza di un diritto sul suo reciproco e anzi, da un punto di vista squisitamente logico, tale scelta può considerarsi rigorosa solo dando per presupposto che i due diritti godano di pari o analoga rilevanza costituzionale. In dottrina, su questo punto, può vedersi **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 168; **F. S. SEVERI**, *L'Università Cattolica del Sacro Cuore davanti ai giudici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1973, II, pp. 163 ss., spec. pp. 168 ss., e ivi bibliografia.



Le medesime argomentazioni valgono poi, secondo la Corte, a sostenere l'accertamento di una violazione dell'art. 6.1 della Convenzione⁴², mentre i profili di rilevanza degli artt. 9, 13 e 14 sono considerati assorbiti e pertanto le doglianze avanzate dal ricorrente ai sensi di queste ultime disposizioni non sono esaminate partitamente.

Ciò che non convince appieno, nella logica argomentativa svolta dai giudici, è l'insistito riferimento a un risvolto processuale (*volet procédural*) della garanzia apprestata dall'art. 10 della Convenzione, che avrebbe richiesto di motivare il mancato rinnovo del contratto di L. V. Sembrerebbe invece più rigoroso ritenere che la disposizione in esame esaurisse la sua funzione, nel caso specifico, una volta accertato che al docente era stata negata la libera manifestazione del proprio pensiero, e che a imporre la motivazione del provvedimento di cui sopra intervenissero piuttosto altre norme della Convenzione, primariamente orientate a garantire una effettiva tutela giurisdizionale.

Ragionando in questi termini, la posizione soggettiva tutelata dall'art. 10 non godrebbe di immediata rilevanza processuale, trattandosi piuttosto di un diritto sostanziale che beneficia – questo sì, e alla pari di tutti gli altri diritti contemplati nel dettato convenzionale – delle garanzie processuali apprestate dagli artt. 6 e 13, rispettivamente concernenti il diritto a un «processo equo» e a un «ricorso effettivo»⁴³.

A conferma di ciò sembra militare la circostanza che i giudici, al momento di passare all'esame delle doglianze del ricorrente *sub* art. 6, si trovino sprovvisti di motivazioni autonome e finiscano per ricorrere – richiamandole anche espressamente, e salva solo qualche ulteriore

⁴² Ai sensi dell'art. 6.1 «Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale e costituito per legge, che decide sia in ordine alla controversia sui suoi diritti ed obblighi di natura civile, sia sul fondamento di ogni accusa in materia penale derivata contro di lei».

Il diritto in esame, a differenza di altri inclusi nel catalogo convenzionale, non può essere sottoposto a restrizione alcuna, salve solo alcune limitazioni che incidono sulla disciplina del pubblico accesso alla sala d'udienza.

Sull'art. 6.1 della Convenzione si veda J. C. SOYER e M. DE SALVIA, *sub* Article 6, in AA. VV., *La Convention européenne*, cit., pp. 239 ss.; M. CHIAVARIO, *sub* Art. 6, in AA. VV., *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 153 ss.

⁴³ A dimostrazione della confusione di piani nella quale sembra incorrere la Corte si può rilevare che in entrambe le sentenze richiamate a sostegno di un autonomo contenuto processuale dell'art. 10 fossero state rilevate violazioni non solo di quest'ultima disposizione, bensì anche dell'art. 6 (*Association Ekin c. Francia*, ric. 39288/98, sent. 17 luglio 2001) o dell'art. 13 (*Saygili e Seyman c. Turchia*, ric. 51041/99, sent. 27 giugno 2006).



precisazione⁴⁴ – alle medesime argomentazioni già svolte a proposito dell'art. 10.

Ciò non toglie, tuttavia, che anche organizzando una differente allocazione degli argomenti la Corte sarebbe giunta al medesimo risultato, probabilmente "alleggerito" della violazione dell'art. 10.

Vista sotto questo riguardo la sentenza *Lombardi Vallauri* può a buon diritto essere considerata "gemella" della sentenza *Pellegrini c. Italia*⁴⁵, che concerneva una fattispecie di riconoscimento di una sentenza canonica di nullità del matrimonio per *consanguineitas* e pertanto riguardava, così come la pronuncia in esame, un caso di applicazione della normativa concordataria⁴⁶.

⁴⁴ La Corte ribadisce, per esempio, la propria competenza a sindacare ai sensi dell'art. 6 l'operato delle autorità giudiziarie interne, quando queste ultime abbiano giurisdizione su un atto – in questo caso, la decisione del Consiglio di Facoltà – nel quadro del quale si producano gli effetti giuridici di una decisione promanante da uno Stato non vincolato al rispetto della Convenzione: cfr. *Lombardi Vallauri c. Italia*, cit., § 67.

⁴⁵ Il collegamento analogico tra il caso *Lombardi Vallauri* e il caso *Pellegrini*, sotto il profilo dell'insufficienza delle garanzie processuali approntate dall'ordinamento interno all'atto di riconoscere effetti a provvedimenti canonici non giurisdizionali, era già stato rilevato da **F. ONIDA**, *Ultime considerazioni*, cit., p. 1, che auspicava infatti un pronunciamento della Corte europea anche sulla vicenda del docente dell'Ateneo milanese.

⁴⁶ *Pellegrini c. Italia*, ric. 30882/96, sent. 20 luglio 2001; la traduzione italiana della sentenza è pubblicata in **M. DE SALVIA** e **V. ZAGREBELSKY**, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, vol. III (1999-2006), coordinato da M. Fumagalli Meraviglia, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 449 ss.

Sulla pronuncia in esame si veda in primo luogo il ricco volume **AA. VV.**, *La sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 20 luglio 2001*, Milano, Giuffrè, 2004 (con contributi di **F. ZANCHINI**, **P. GROSSI**, **F. LATTANZI**, **A. NASI**, **P. A. BONNET**, **C. DALLA VILLA**, **T. DI IORIO**, **M. E. CAMPAGNOLA**, **G. MANTUANO**, **L. MELILLO**, **G. LO CASTRO**, **S. GHERRO**, **M. TEDESCHI**, **C. CARDIA**, **M. MOSCHELLA**, **F. SALERNO**), nonché **J.-P. COSTA**, *Osservazioni sulla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Pellegrini c. Italia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2002, pp. 435 ss.; **R. BOTTA**, *La "delibazione" delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Corriere giuridico*, 2002, II, pp. 167 ss.; **J. LLOBELL**, *Il diritto all'equo processo. Note a proposito di una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla delibazione civile della dichiarazione di nullità del matrimonio ex processo documentale canonico*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, pp. 871 ss.; **C. FOCARELLI**, *Equo processo e riconoscimento sentenze straniere: il caso Pellegrini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, pp. 955 ss.; **P. PIRRONE**, *Il caso Pellegrini dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: efficacia in Italia di sentenze ecclesiastiche di equo processo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 2063 ss.; **M. LUGATO**, *Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte europea dei diritti umani del 20 luglio 2001*, in **AA. VV.**, *Il principio del contraddittorio tra l'ordinamento della Chiesa e gli ordinamenti statali*, Padova, Cedam, 2003, pp. 201 ss.; **B.**



Senza poter qui ripercorrere le tappe di quella vicenda⁴⁷, va ricordato che quella controversia muoveva da una fattispecie per certi versi analoga (in prospettiva processualistica) alla presente: P. lamentava infatti di essere stata convocata avanti al Tribunale ecclesiastico senza essere previamente avvisata dell'*actio nullitatis* intentata dal marito e delle ragioni che la sostenevano e di non aver potuto esercitare, in ragione di ciò e del carattere sommario del procedimento avanti al Tribunale – che le aveva impedito sia la possibilità di presenziare all'assunzione delle prove sia un accesso completo agli atti di causa –, un effettivo contraddittorio⁴⁸.

Anche in quell'occasione si perveniva all'accertamento di una violazione dell'art. 6.1.

Partendo dal riconoscimento che non spettasse ai giudici di Strasburgo verificare l'effettivo rispetto del contraddittorio avanti alle giurisdizioni ecclesiastiche, la Corte sottolineava tuttavia l'obbligo, in capo ai giudici nazionali che si trovino a riconoscere efficacia a provvedimenti promananti da uno Stato non vincolato al rispetto della Convenzione, di verificare che la procedura dalla quale scaturiscono abbia effettivamente soddisfatto le garanzie apprestate dall'art. 6⁴⁹.

DENTAMARO, *L'affaire Pellegrini dinanzi alla Corte di Strasburgo*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2004, pp. 307 ss.; **M. PARISI**, *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 176 ss.

⁴⁷ Sul punto è necessario pertanto rinviare al citato volume **AA. VV.**, *La sentenza*, ove sono raccolti anche i provvedimenti giurisdizionali che hanno condotto al pronunciamento della Corte di Strasburgo.

⁴⁸ Il can. 1686 C.I.C., disposizione che introduce la disciplina del processo documentale in materia matrimoniale, stabilisce che «*Ricevuta la domanda presentata a norma del can. 1677, il Vicario giudiziale o un giudice dal medesimo designato, tralasciate le formalità del processo ordinario, citate però le parti e con l'intervento del difensore del vincolo, può dichiarare con sentenza la nullità del matrimonio, se da un documento che non sia soggetto a contraddizione o ad eccezione alcuna, consti con certezza l'esistenza di un impedimento dirimente o la mancanza della forma legittima, purchè sia chiaro con eguale sicurezza che non fu concessa la dispensa, oppure che il procuratore non aveva un mandato valido*».

In considerazione dell'abbandono di quasi tutte le formalità tipiche del processo, nonché del fatto che il contraddittorio, pur garantito in ipotesi, non possa trovare pieno svolgimento, il processo documentale si configurerebbe sostanzialmente quale procedimento amministrativo: così **E. VITALI**, **S. BERLINGÒ**, *Il matrimonio canonico*, 3^a ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 200; ivi (p. 201) si rinvia altresì per ulteriori indicazioni bibliografiche. Conformi **P. A. BONNET**, *Brevi note sul processo documentale*, nel volume collettaneo **AA. VV.**, *La sentenza*, cit., pp. 55 ss., *passim*; **F. ZANCHINI**, *La sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 20 luglio 2001*, *ibidem*, pp. 351 ss., spec. p. 354.

⁴⁹ Cfr. *Pellegrini c. Italia*, cit., § 40 e, sul punto, **C. MIRABELLI**, *Introduzione*, in **AA. VV.**, *La sentenza*, cit., pp. 3 ss., spec. p. 4.



In questo i giudici italiani della Corte d'appello e della Cassazione si erano dimostrati inadempienti, non avendo assegnato il giusto peso alle carenze del procedimento canonico e – concludeva la Corte – era del tutto irrilevante ai fini dell'accertamento della violazione che il caso concreto non avrebbe potuto concludersi in diversa maniera quand'anche si fosse realizzato, in tutte le fasi e i gradi del giudizio canonico, un effettivo contraddittorio⁵⁰.

Il sindacato operato dalla Corte europea nei casi *Pellegrini e Lombardi Vallauri* è riconducibile, come si vede, a un minimo comune denominatore: il mancato rispetto delle garanzie processuali davanti alle giurisdizioni italiane, nel momento in cui queste si trovavano a conoscere degli effetti prodotti nell'ordinamento interno da provvedimenti canonici scaturiti, rispettivamente, da una procedura giurisdizionale sommaria e da un procedimento amministrativo.

4 - Università confessionali, *procès équitable* e principio supremo di tutela giurisdizionale

Tornando alla sentenza *Lombardi Vallauri*, alla luce di quanto su esposto si evidenzia come essa non abbia affrontato – se non indirettamente, e senza che ciò abbia condotto ad alcuna esplicita presa di posizione – il tema del bilanciamento tra libertà religiosa e d'espressione del docente da una parte e, dall'altra, libertà religiosa e d'insegnamento dell'Università.

Sotto questo profilo pertanto non è scalfita la perdurante validità delle conclusioni cui giunse la nostra Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 195/1972.

Alla concreta regolamentazione di interessi scaturita dalla decisione del Giudice delle leggi in quell'occasione si aggiunge tuttavia, in virtù del giudicato di Strasburgo, un ulteriore tassello: la mancata concessione (o la revoca) del gradimento da parte delle autorità confessionali deve fondarsi, se si vuole che produca effetti nell'ordinamento italiano, su una motivazione che dimostri l'esistenza di un legame effettivo (*lien*) tra le posizioni ideologiche del docente – asseritamente incompatibili con la dottrina cattolica – e la sua concreta attività d'insegnamento⁵¹.

⁵⁰ Cfr. *Pellegrini c. Italia*, cit., § 45.

⁵¹ La possibilità di dimostrare che le convinzioni personali si riflettano nell'attività di docenza è stata esclusa nell'opinione dissenziente del giudice Cabral Barreto, che ha ritenuto irrealistica (*irréaliste*) la posizione della maggioranza su questo punto. Il contrasto tra i due orientamenti sembra essere dovuto all'utilizzo di presupposti



Sotto questo aspetto l'esito cui si perviene non è molto dissimile – ma l'analogia va presa con le dovute cautele – da quello raggiunto negli anni Novanta dalla nostra giurisprudenza di legittimità in tema di licenziamenti individuali all'interno delle organizzazioni di tendenza (anche) religiosamente orientate, quando ha distinto tra insegnamenti (e, più in generale, mansioni) «neutri» e «di tendenza»⁵² e, soprattutto,

diversi. Come si è visto (cfr. *supra*, nt. 29) la maggioranza adotta infatti un approccio sostanzialistico e, in ragione del pluriennale rinnovo del contratto di L. V., affronta la fattispecie come se si trattasse di un caso di revoca del gradimento, ritenendo che la Congregazione avrebbe potuto fornire indicazioni specifiche sulle eventuali posizioni eterodosse trasfuse nell'insegnamento di L. V. nel corso dei vent'anni precedenti. Il giudice portoghese, all'opposto, non ammette la *fictio* e osserva la fattispecie da una prospettiva formalistica: non considerando il pregresso rapporto che aveva legato L. V. all'Ateneo, ed esaminando invece la fattispecie in termini rigorosamente contrattuali (e, pertanto, alla stregua di primo rilascio del gradimento), Cabral Barreto osserva, coerentemente con quella premessa, che richiedere la motivazione di cui sopra avrebbe comportato a carico della Santa Sede l'onere di un giudizio prognostico concretamente irrealizzabile.

Ragioni analoghe a quelle fatte proprie da Cabral Barreto sembrano ispirare le riflessioni di **M. MASSA**, Lombardi Vallauri c. Italia: *due sfere di libertà ed un confine evanescente*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), novembre 2009, a conclusione del suo contributo.

⁵² Cfr. Cass. civ., Sez. lav., 16 giugno 1994, n. 5832. Anche prima della richiamata sentenza della Cassazione la distinzione tra mansioni neutre e mansioni di tendenza aveva fatto la sua comparsa nella giurisprudenza di merito (cfr. Pret. Milano, 8 gennaio 1980), che l'aveva utilizzata per temperare gli esiti di altre ipotesi di lavoro – prima fra tutte la teoria (sostanzialmente abbracciata dalla giurisprudenza di legittimità fino alla prima metà degli anni Novanta: cfr. Cass. civ., Sez. lav., 21 novembre 1991, n. 12530) che poneva in capo al lavoratore un vero e proprio obbligo di comunanza di fede – che conducevano a evidenti sperequazioni del rapporto datore-lavoratore all'interno delle organizzazioni di tendenza: cfr. **V. PACILLO**, *Contributo*, cit., pp. 227 ss., cui si rinvia anche per le ricche notazioni giurisprudenziali e bibliografiche.

Sulla distinzione tra mansioni neutre e mansioni di tendenza la dottrina si è divisa: a coloro che ne sostenevano l'utilità quantomeno al fine di arginare l'eccessiva rilevanza della tendenza datoriale nel momento di distinguere tra licenziamento legittimo e illegittimo e tra licenziamento discriminatorio e non discriminatorio, si contrapponevano Autori che la consideravano un artificio di nessuna utilità pratica, in virtù di una presupposta impossibilità in molti casi di ricondurre con sicurezza le mansioni del lavoratore all'una o all'altra tipologia: cfr. **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 422; **F. SANTONI**, *Libertà della scuola. Interessi religiosi e potere di licenziamento nelle organizzazioni di tendenza*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1995, II, pp. 379 ss.; **A. BETTETINI**, *La (im)possibile parità. Libertà educativa e libertà religiosa nel «sistema nazionale di istruzione»*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2005, I, pp. 49 ss., spec. pp. 78 s.

In generale, sul punto, oltre al già citato lavoro di **V. PACILLO**, *Contributo*, pp. 227 ss., si veda **R. BOTTA**, voce *Rapporti di lavoro in diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline privatistiche – Sezione civile*, Torino, Utet, vol. XVI, 1997, pp. 257 ss., spec. pp.



quando ha richiesto, ai fini della legittimità del recesso datoriale, un inadempimento qualificato del lavoratore, concreto e di gravità tale che potesse ritenersi proporzionata la sanzione del licenziamento⁵³.

In ogni caso è opportuno aggiungere che quest'esito conduce inevitabilmente a una soluzione di rottura qualora si ritenga che il combinato disposto dell'art. 10.3 dell'Accordo e del punto 6 del Protocollo addizionale sia tale da consentire il riconoscimento degli effetti civili a un provvedimento canonico rilasciato (anche) sulla base di atti e fatti personali «assolutamente inadidonei a ripercuotersi sul corretto svolgimento della prestazione»⁵⁴.

Quanto invece al risvolto procedurale della vicenda, che nel 1972 non era stato affrontato dalla Corte costituzionale⁵⁵, le conclusioni della Corte europea danno ragione a quella parte della dottrina che già da tempo si è concentrata sulle modalità di concreta applicazione (prima, dell'art. 38 del Concordato e, poi) dell'art. 10.3 dell'Accordo del 1984, criticandone l'interpretazione che riconduce la possibilità di revoca *ad nutum* del gradimento alla discrezionalità dei competenti organi

263 ss.; **ID.**, *Matrimonio civile e licenziamento*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/1991-1992, pp. 286 ss., spec. pp. 290 ss.; **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 10^a ed., Milano, Giuffrè, 2005, pp. 119 s.; **M. PEDRAZZOLI**, voce *Aziende di tendenza*, in *Digesto delle discipline privatistiche – Sezione commerciale*, Torino, Utet, vol. II, 1987, pp. 107 ss., sul punto pp. 113 ss.; **R. BENIGNI**, *L'identità religiosa*, cit., pp. 182 ss.

⁵³ Cfr. Cass. civ., Sez. lav., 8 luglio 1997, n. 6191: in quell'occasione la Corte richiese, al fine di ammettere la liceità del recesso unilaterale del datore di tendenza, l'esistenza di «una grave negazione degli elementi essenziali del rapporto di lavoro e in particolare di quello fiduciario, tale in concreto da giustificare la più grave delle sanzioni disciplinari». Sul punto cfr. **R. BENIGNI**, *L'identità religiosa*, cit., pp. 187 ss.

Numerosi tentativi di circoscrivere *ex ante* i margini del legittimo recesso datoriale sono compiuti, inoltre, mediante il ricorso a previsioni contrattuali che tutelano l'organizzazione di fronte al mutamento ideologico del lavoratore, simmetricamente a quanto avviene con la c.d. clausola di coscienza che è solito rinvenire nei contratti giornalistici: con specifico riguardo alle scuole confessionali o religiosamente orientate si veda **S. BERLINGÒ**, voce *Scuole confessionali*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., vol. XLI, 1989, pp. 923 ss., spec. pp. 928 s.; **F. SANTONI**, *Le organizzazioni di tendenza e i rapporti di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1983, *passim*.

⁵⁴ **V. PACILLO**, *Contributo*, cit., p. 367; l'Autore prospettava più avanti (p. 378) un «legittimo dubbio di costituzionalità sul n. 6 del Protocollo addizionale, quanto meno nella parte in cui non prevede che la rimozione del docente dall'incarico possa avvenire solo allorché la revoca del gradimento da parte dell'autorità ecclesiastica sia dipesa da opinioni o comportamenti del docente che siano in stretta correlazione con l'attività lavorativa a lui richiesta».

⁵⁵ I profili di contrasto tra l'art. 38 Conc. e gli artt. 24, 101 e 113, Cost., non contemplati nell'ordinanza di rinvio del Consiglio di Stato, erano stati prospettati dalla difesa di Cordero solo in sede di udienza davanti alla Corte costituzionale e, pertanto, tardivamente: cfr. Corte cost., sent. 14 dicembre 1972, n. 195, cit., § 3.



ecclesiastici, escludendo ogni possibilità di sindacato da parte della giurisdizione italiana⁵⁶.

Muovendosi nel solco tracciato da quella dottrina, non è azzardato affermare che nel nostro ordinamento costituzionale fossero già presenti gli strumenti teorici e pratici che consentissero di giungere a una soluzione analoga a quella prospettata dalla Corte europea, senza necessità di un intervento di quest'ultima che applicasse al caso dei docenti dell'Università cattolica i principi consolidati della propria giurisprudenza in materia di *procès équitable*.

A questo fine è sufficiente ricordare come nella sentenza 18/1982 la Corte costituzionale non abbia esitato ad ascrivere il principio di tutela giurisdizionale – quantomeno nel suo nucleo «*più ristretto ed essenziale*», che vuole assicurati «*a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio*» – al novero dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, che non sono suscettibili di deroga o violazione nemmeno ad opera delle norme concordatarie⁵⁷.

In quell'occasione la Consulta fece ricorso al principio in esame per dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma pattizia – l'art. 34 del Concordato del 1929 – che prevedeva il riconoscimento degli effetti civili alle dispense *super rato* rilasciate dall'autorità ecclesiastica, in quanto emesse all'esito di un procedimento

«il cui svolgimento e la cui conclusione trovano dichiaratamente collocazione nell'ambito della discrezionalità amministrativa, e nel quale

⁵⁶ Basti ricordare quanto scriveva, a proposito della sentenza 195/1972, **A. C. JEMOLO**, *Perplexità su una sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, I, cc. 7 ss., spec. c. 11: «avrei voluto che quanto meno la sentenza della corte rispondesse col dire che [...] la S. Sede è, sì, un organo sovrano, ma quando opera attraverso il provvedimento di un ente pubblico italiano a carico di un cittadino italiano che esplica nel nostro Stato una pubblica funzione, non può sottrarre a questo cittadino ogni garanzia giurisdizionale. Mi sembra che occorresse operare questo filtraggio per riconoscere la compatibilità dell'art. 38 del Concordato con la Costituzione. A meno di non porsi su un altro terreno, ed affermare, come pure è stato non una sol volta affermato, che nel contrasto tra Concordato e Costituzione, prevale il primo». Conforme, seppur connotata da sfumature lievemente differenti, l'opinione di **A. TALAMANCA**, voce *Università*, cit., p. 10.

⁵⁷ Corte cost., sent. 22 gennaio 1982, n. 18, in **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 373 ss. Si veda inoltre **P. GROSSI**, *Il diritto di difesa nella Costituzione italiana e la sua individuazione come principio supremo dell'ordinamento costituzionale*, in **AA. VV.**, *La sentenza*, cit., pp. 9 ss. Ai due lavori citati si rinvia altresì per la bibliografia essenziale.

Sulla giurisprudenza costituzionale in materia ecclesiastica, con particolare riguardo alle ricadute della categoria dei principi supremi dell'ordinamento, si veda invece **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 4^a ed., Milano, Giuffrè, 2010, pp. 17 ss.



non vengono quindi garantiti alle parti un giudice e un giudizio in senso proprio»⁵⁸.

Alla luce di quelle premesse è quantomeno lecito ipotizzare che la Corte, se mai fosse stata investita della questione⁵⁹, avrebbe potuto (ma, forse, non voluto) giungere a conclusioni analoghe con riguardo alla posizione dei docenti dell'Università Cattolica. Tanto più che in quell'eventualità non sarebbe stata costretta a dichiarare l'illegittimità dell'art. 10.3, potendosi invece limitare in prima istanza a indicare un'interpretazione "innovatrice" e costituzionalmente orientata della norma in oggetto: una pronuncia additiva sarebbe stata necessaria solo eventualmente e in un secondo momento, qualora l'interpretazione della normativa pattizia indicata dalla Corte fosse stata disattesa⁶⁰.

⁵⁸ Più precisamente, la Corte dichiarò l'illegittimità dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 («Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929»), limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato, e dell'art. 17 della legge 27 maggio 1929, n. 847 («Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 fra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio»), «nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio». Gli argomenti della Corte, e in particolare l'assunto per il quale il procedimento di dispensa *super rato* non sarebbe in grado – o, perlomeno, non in misura pari a quella riscontrabile in un ipotetico giudizio avanti al giudice civile italiano – di garantire una sufficiente realizzazione del principio del contraddittorio, hanno incontrato anche autorevoli critiche in dottrina: cfr. **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico*, cit., p. 54.

⁵⁹ Come si è anticipato il TAR Lombardia, nella citata sentenza 26 ottobre 2001, n. 7027, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10.3 dell'Accordo per contrasto con gli artt. 3, 19 e 33 Cost. Desta qualche perplessità, a questo proposito, che la questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente si sia imperniata sulle tre disposizioni citate – fornendo così al Tribunale l'agile via di un richiamo puntuale alla sentenza 195/1972 – e non abbia affrontato la prospettiva processuale, mostrando così di non considerare che trent'anni non fossero passati invano e che nel frattempo la giurisprudenza costituzionale avesse enucleato il principio supremo di tutela giurisdizionale.

⁶⁰ Simile opzione, peraltro, non sarebbe stata preclusa dal dettato del punto 6 del Protocollo addizionale, che si limita a vincolare l'interpretazione dell'art. 10.3 dell'Accordo alla sentenza 195/1972 della Corte, posto che in quell'occasione la Corte non affrontò – nemmeno *incidenter tantum* – i profili processuali legati alla tutela della libertà religiosa e d'insegnamento dei docenti dell'Università (cfr. *supra*, nota 55).

Di converso, la Santa Sede stessa non avrebbe avuto ragione alcuna di avversare un intervento ermeneutico di tal fatta, posto che un'ipotesi di potenziale contrasto tra i principi ispiratori della Costituzione italiana e i provvedimenti canonici destinati a produrre effetti nell'ordinamento dello Stato era già stata risolta in maniera analoga per via pattizia: il punto 2, lett. c), Prot. addiz., in relazione all'art. 4 dell'Accordo, con



5 - Tutela giurisdizionale, principio supremo di laicità e distinzione degli ordini

A quanto già esposto può aggiungersi, in ultimo, qualche rapida osservazione sia con riguardo alla portata della sentenza della Corte europea sia, di converso, a proposito di alcuni aspetti che la Corte non ha affrontato in modo specifico.

Sotto il primo profilo sarebbe ingenuo e irrealistico pensare che la sentenza in esame esaurisca i propri effetti limitandosi a incidere sul concreto atteggiarsi della disciplina giuridica concernente i docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

All'opposto, i principi esposti e le argomentazioni utilizzate dalla Corte mostrano un respiro più ampio e sono suscettibili di essere applicati ben al di là di quell'ambito.

Così, in primo luogo, quegli effetti potrebbero prodursi in materia di *status* degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche, per i quali la normativa concordataria predispone una regolamentazione per molti versi analoga a quella concernente i docenti dell'Università cattolica, prevedendo ai fini dell'insegnamento la necessità di un attestato di idoneità disciplinato nei suoi presupposti dal diritto canonico⁶¹, rimesso alla discrezionalità dell'Ordinario diocesano e suscettibile di essere revocato in qualunque tempo⁶².

riguardo all'art. 23 del Trattato lateranense, prevede infatti che «*gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani*». Sul punto cfr. **G. CASUSCELLI**, *Intervento*, in **AA. VV.**, *Concordato: opinioni a confronto*, a cura di V. Tozzi, Napoli, Tullio Pironti, 1984, pp. 50 ss., sul punto p. 57; **S. BERLINGÒ**, *Libertà d'istruzione*, cit., p. 66; **A. MANTINEO**, *Le Università Cattoliche*, cit., p. 136.

⁶¹ La disciplina di riferimento è contenuta nel can. 804 C.I.C.: «*§ 1. All'autorità della Chiesa è sottoposta l'istruzione e l'educazione religiosa cattolica che viene impartita in qualunque scuola o viene procurata per mezzo dei vari strumenti di comunicazione sociale; spetta alla Conferenza Episcopale emanare norme generali su questo campo d'azione, e spetta al Vescovo diocesano regolarlo e vigilare su di esso. § 2. L'Ordinario del luogo si dia premura che coloro, i quali sono deputati come insegnanti della religione nelle scuole, anche non cattoliche, siano eccellenti per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica*».

Il successivo can. 805 specifica poi che «*È diritto dell'Ordinario del luogo per la propria diocesi di nominare o di approvare gli insegnanti di religione, e parimenti, se lo richiedano motivi di religione o di costumi, di rimuoverli oppure di esigere che siano rimossi*».

⁶² Nonostante l'art. 9 dell'Accordo del 1984 non faccia alcun espresso riferimento alla materia in esame, il punto 5, lett. a), del Protocollo addizionale prevede, in relazione all'art. 9, che «*L'insegnamento della religione cattolica nelle scuole [pubbliche] è*



Alla luce di quanto affermato dalla Corte europea nel caso in esame, è auspicabile che in questa materia la nostra giurisprudenza – apparentemente combattuta, negli ultimi anni, tra istanze di tutela minimale dei diritti costituzionali e ossequio all’insindacabilità assoluta dei provvedimenti ecclesiastici⁶³ – si ponga in maniera convinta nel solco tracciato a Strasburgo, esigendo la prova che il procedimento canonico precedente la revoca dell’attestato di idoneità all’insegnamento si sia svolto nel pieno rispetto del contraddittorio (finalizzato ad accertare l’esistenza di un legame effettivo tra le posizioni eterodosse del docente e i contenuti del suo insegnamento) e abbia consentito all’interessato di esporre e motivare le proprie ragioni,

impartito – in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni – da insegnanti che siano riconosciuti idonei dall’autorità ecclesiastica, nominati, d’intesa con essa, dall’autorità scolastica».

Ulteriori disposizioni – anche in materia di disciplina dell’attestato di idoneità – si rinvengono poi ai punti 2.5 e 2.6-bis dell’«*Intesa tra Autorità scolastica e Conferenza episcopale italiana per l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*», resa esecutiva con D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751: «2.5. *L’insegnamento della religione cattolica è impartito da insegnanti in possesso di idoneità riconosciuta dall’ordinario diocesano e da esso non revocata, nominati, d’intesa con l’ordinario diocesano, dalle competenti autorità scolastiche ai sensi della normativa statale. [...] 2.6-bis. Il riconoscimento di idoneità all’insegnamento della religione cattolica ha effetto permanente salvo revoca da parte dell’Ordinamento diocesano*».

Da ultimo, è necessario rammentare l’inequivoco tenore dell’art. 3 della legge 18 luglio 2003, n. 186 («*Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado*»): «*Ai motivi di risoluzione del rapporto di lavoro previsti dalle disposizioni vigenti si aggiunge la revoca dell’idoneità da parte dell’ordinario diocesano competente per territorio divenuta esecutiva a norma dell’ordinamento canonico*»; sul punto si rimanda alle osservazioni di **V. PACILLO**, *Contributo*, cit., pp. 354 ss.

Il quadro complessivo che emerge dalla disciplina vigente in materia di *status* degli insegnanti di religione cattolica non è pertanto molto dissimile – fatta eccezione per il ricorso a istituti prima inutilizzati, *in primis* la mobilità professionale – da quello delineato dall’art. 36 del Concordato del ’29 il quale, dopo la nota premessa che individuava nell’insegnamento della dottrina cristiana il «*fondamento e coronamento dell’istruzione pubblica*», prevedeva che tale insegnamento fosse «*dato a mezzo di maestri e professori, sacerdoti o religiosi, approvati dall’autorità ecclesiastica, e sussidiariamente a mezzo di maestri e professori laici, che siano a questo fine muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall’Ordinario diocesano. La revoca del certificato da parte dell’Ordinario priva senz’altro l’insegnante della capacità di insegnare*».

⁶³ Per i riferimenti alla più recente giurisprudenza si veda il quadro sintetico delineato da **A. VALSECCHI**, *L’insegnamento della religione nelle scuole pubbliche*, in **AA. VV.**, *Nozioni*, cit., pp. 131 ss., sul punto pp. 135 ss. Per la giurisprudenza amministrativa cfr. inoltre **C. SALAZAR**, *Le “relazioni pericolose” tra libertà di espressione e libertà di religione: riflessioni alla luce del principio di laicità*, in *Stato, Chiese*, cit., gennaio 2008, pp. 48 ss., che evidenzia la distanza intercorrente tra le posizioni espresse dal Consiglio di Stato con riguardo agli insegnanti di religione cattolica e quelle poste a fondamento della decisione relativa al caso di Lombardi Vallauri.



salva ovviamente la piena discrezionalità ecclesiastica quanto alla definizione del confine che divide ortodossia ed eterodossia⁶⁴.

In caso contrario, non vi è ragione di ritenere che una fattispecie di revoca dell'idoneità da parte dell'autorità ecclesiastica, non supportata da adeguata motivazione e tuttavia produttiva di effetti sul rapporto di lavoro alle dipendenze della Amministrazione scolastica, possa essere valutata a Strasburgo in maniera diversa da quanto abbiamo visto a proposito del caso *Lombardi Vallauri*.

Per le ragioni sopra esposte sarebbe inoltre auspicabile – anche se non strettamente necessario qualora si voglia ragionare in termini di sovranità costituzionale della Repubblica⁶⁵ – un intervento congiunto di Stato e Santa Sede che espliciti nel testo concordatario il necessario parallelismo tra l'art. 23, c. 2, del Trattato, integrato dal punto 2, lett. c) del Prot. addiz., e l'art. 10.3 dell'Accordo del 1984, sotto il profilo del momento processuale del rilascio o della revoca del gradimento ai docenti dell'Università cattolica⁶⁶; e analogo intervento sarebbe opportuno, per i medesimi motivi e a maggior ragione, con riguardo agli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche, così che anche per la normativa pattizia che concerne il rilascio e la revoca

⁶⁴ Lo stesso può certamente dirsi, con i dovuti adattamenti, per tutti i casi nei quali un "gradimento" confessionale costituisca prerequisito per l'accesso a una pubblica funzione e per il mantenimento delle relative mansioni: si pensi, in primo luogo, a tutte le forme di cappellania (militare, degli istituti di prevenzione e di pena, della Polizia di Stato).

Con specifico riguardo alla tematica dell'insegnamento di religione cattolica nelle scuole si veda **G. CASUSCELLI**, *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2005, I, pp. 13 ss., spec. pp. 40 s., che ha posto in luce i più evidenti profili di contrasto tra l'assetto normativo delineato da ultimo dalla citata legge 186/2003 e il principio supremo di tutela giurisdizionale.

⁶⁵ Come si è anticipato, la riconducibilità del diritto alla tutela giurisdizionale al novero dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale sarebbe di per sé sufficiente a legittimare un intervento unilaterale dello Stato, nel segno di un'interpretazione (e financo di una modifica ablativa) della normativa concordataria che la renda conforme a quei principi. È inutile peraltro soffermarsi sulle ragioni di opportunità che consiglierebbero il ricorso a un intervento congiunto con la Santa Sede, a condizione che la presenza dell'interlocutore non si traduca in un illegittimo arretramento delle pretese da parte statale e, conseguentemente, nell'erosione del nucleo indefettibile della sovranità popolare.

⁶⁶ Simile intervento, lungi dal trovare ostacolo nella disciplina canonica, fungerebbe invece da contrappunto a quanto previsto dello stesso diritto della Chiesa, laddove (can. 810 C.I.C.) prescrive che i docenti delle università cattoliche, qualora vengano a difettare dei requisiti richiesti dalla medesima disposizione, siano rimossi dall'incarico nel rispetto del modo di procedere definito dagli statuti («*servato modo procedendi in statutis definito*»): sul punto cfr. **S. BERLINGÒ**, *Libertà d'istruzione*, cit., p. 66. Cfr. anche **M. LUGLI**, *Sul "caso" Lombardi Vallauri*, cit., p. 799.



dell'attestato di idoneità sia formalizzato il ricorso a un'interpretazione svolta «*in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani*».

Sotto il secondo profilo, cui si accennava in principio di paragrafo, bisogna prendere atto che i giudici di Strasburgo, nell'esame della fattispecie sottoposta alla loro attenzione, hanno utilizzato gli strumenti che avevano a disposizione, potendosi avvalere di un consolidato armamentario giurisprudenziale in materia di *procès équitable*, ma non hanno potuto – né, d'altra parte, sono stati richiesti di farlo – affrontare la fattispecie sotto una prospettiva diversa e forse, per alcuni aspetti, assorbente rispetto alla prima.

Se è vero infatti che l'interpretazione fornita dalle giurisdizioni nazionali al combinato disposto dell'art. 10.3 dell'Accordo e del punto 6 del Protocollo addizionale contrasta con il precetto dell'art. 6 della Convenzione europea (e prima ancora, come si è visto, con il principio supremo di tutela giurisdizionale), è altrettanto evidente come quella stessa disciplina possa suscitare altro genere di perplessità qualora sia confrontata, senza bisogno di ricorrere ai giudici di Strasburgo, con il principio costituzionale di laicità, anch'esso supremo e, come tale, capace di travolgere la normativa concordataria con esso confligente⁶⁷.

Sotto quest'angolo prospettico, tuttavia, i dubbi derivano non già dal concreto operare del gradimento ecclesiastico al momento della nomina del professore o della revoca della docenza, bensì dalla circostanza stessa che sia previsto un gradimento riservato – nel merito, e nonostante eventuali correttivi processuali – all'autorità ecclesiastica.

Come già si è anticipato l'Università Cattolica del Sacro Cuore è ente pubblico non economico e pertanto il rapporto di lavoro che la lega al personale docente ha natura di pubblico impiego a tutti gli effetti⁶⁸. Ciò integra un elemento di frattura con il sistema costituzionale, perché se è vero che la libertà di istituire scuole confessionalmente o ideologicamente orientate rimarrebbe lettera morta qualora non vi si accompagnasse la possibilità per l'ente di modellare i propri rapporti di

⁶⁷ Cfr. Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203. Si vedano, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico*, cit., p. 86 ss., e **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunce della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 613 s.

⁶⁸ Sulla qualificazione dell'Ateneo milanese (e in genere delle università non statali) alla stregua di ente pubblico non economico si registra un'ampia convergenza sia in dottrina – pur con qualche autorevole dissenso – sia nella giurisprudenza amministrativa, ordinaria e costituzionale: cfr. **A. MANTINEO**, *Le Università Cattoliche*, cit., pp. 139 ss. e pp. 152 ss. Per la più recente giurisprudenza si veda invece **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il lavoro subordinato*, cit., p. 128.



lavoro (al momento della costituzione così come nella fase del recesso) in funzione della tendenza, tuttavia è altrettanto vero che un sistema fondato sulla trasposizione di quel modello dal settore privato al settore pubblico non può considerarsi compatibile con il principio di laicità⁶⁹.

Tra quelli che la Corte costituzionale ha indicato quali «riflessi» del principio⁷⁰ – e che in dottrina sono stati chiamati «corollari», a evidenziarne la natura di elementi al contempo costituenti e necessitati del principio sintetico⁷¹ – assume infatti primaria importanza la regola di

«distinzione tra “ordini” distinti, che caratterizza nell’essenziale il fondamentale o “supremo” principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato»⁷².

Dalla reciproca alterità degli ordini riconducibili allo Stato e alle confessioni religiose discende, tra l’altro, la necessità che i rispettivi organi e apparati istituzionali rimangano separati, vergini da commistioni di qualsivoglia natura; ciò vale non solo a garantire la

⁶⁹ Buona parte di quanto si va esponendo con riguardo ai docenti dell’Università cattolica vale, anche e a maggiore ragione, per gli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche. Tuttavia quest’ultima tematica non potrebbe essere affrontata in questa sede, quand’anche si limitasse l’indagine al profilo concernente lo *status* degli insegnanti e non si affrontasse la domanda – cui sono sottese ben più complesse problematiche – sulla compatibilità di fondo di uno specifico insegnamento confessionale con il principio supremo di laicità: sul punto si veda **V. PACILLO**, *Contributo*, cit., pp. 311 ss., e ivi bibliografia.

⁷⁰ Cfr. Corte cost., sent. 20 novembre 2000, n. 508.

⁷¹ **G. CASUSCELLI**, «L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale» in materia di *vilipendio della religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2001, pp. 119 ss., spec. pp. 1124 s. In quella sede l’Autore sintetizzava così i corollari del principio di laicità individuati nel corso del tempo dalla giurisprudenza costituzionale: «suo fondamento pluralista; irrilevanza del dato numerico; irrilevanza del dato sociologico; divieto di discipline differenziate in base all’elemento della religione; dovere dell’equidistanza e dell’imparzialità; regola della distinzione degli ordini; doverosa tutela delle minoranze religiose; legittimità della legislazione promozionale di tutela della libertà di religione; specificità degli interessi confessionali da tutelare con lo strumento pattizio». Alcuni di essi, e in particolare il fondamento pluralista, coincidono con quelli che anche **F. RIMOLI**, voce *Laicità* (*dir. cost.*), in *Enciclopedia giuridica*, cit., vol. XVIII, 1995, ha definito «corollari istituzionali del principio di laicità», e che **S. SICARDI**, *Alcuni problemi*, cit., pp. 9 ss., ha indicato quali «elementi costitutivi della laicità in versione italiana».

⁷² Così si è espressa Corte cost., sent. 8 ottobre 1996, n. 334. Un esame approfondito del principio di distinzione degli ordini nell’ordinamento costituzionale italiano è stato affrontato di recente da **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.



doverosa neutralità e imparzialità dello Stato di fronte ai diversi orientamenti ideologici e religiosi (e pertanto, dovrebbe dirsi, di fronte a ogni indebita ingerenza delle rappresentanze confessionali), ma anche e prima a tutelare la piena realizzazione dei diritti costituzionali dai rischi di risorgente giurisdizionalismo che sarebbero insiti in una sovrapposizione di fini, di mezzi, di strutture.

Quella necessità, che appartiene al nucleo concettuale originario che già ispirò i Costituenti più di sessant'anni or sono⁷³, è stata ben presente anche alla Corte costituzionale quando ha dichiarato l'illegittimità delle norme che imponevano la personalità giuridica di diritto pubblico alle Comunità israelitiche⁷⁴ e alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza⁷⁵, riconoscendo in quelle disposizioni un illegittimo ostacolo alla piena realizzazione delle libertà costituzionali (di religione e di associazione).

Sulla base di queste premesse non si vede come possa dirsi compatibile con i principi suesposti un sistema normativo che (da una parte limiti l'autonomia di un'Università confessionale vincolandola alla qualificazione pubblicistica, e dall'altra parte) subordini l'impiego presso un ente pubblico al «gradimento» riservato a un'autorità confessionale e pertanto fondato sulla valutazione di elementi riconducibili a un ordine che non è quello dello Stato⁷⁶. Non sfuggirà,

⁷³ Si veda, per tutti, l'intervento di Dossetti nella seduta di venerdì 21 marzo 1947, in **A. CAPITINI** e **P. LACAITA** (a cura di), *Gli atti dell'Assemblea costituente sull'art. 7*, Manduria-Perugia, Lacaïta, 1959, pp. 413 s.: «[i]l principio dell'autonomia originaria dello Stato e della Chiesa cattolica [...] implica, anzitutto, distinzione netta e sicura fra Stato e Chiesa e impossibilità di confondere le rispettive autorità, i rispettivi poteri e le rispettive sfere».

⁷⁴ Cfr. Corte cost., sent. 23-25 maggio 1990, n. 259, in **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, cit., pp. 117 ss.; a **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico*, cit., p. 78, si rinvia altresì per gli opportuni riferimenti bibliografici.

In quell'occasione i riconosciuti profili di contrasto con gli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Carta (nonché, *ad abundantiam*, con il principio supremo di laicità) condussero alla dichiarazione di illegittimità degli artt. 1, 2, 3, 15, 16 (*recte*: 17), 18, 19, 24, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 56, 57, 58, R.D. 30 ottobre 1930, n. 1731 («Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime»).

⁷⁵ Cfr. Corte cost., sent. 24 marzo-7 aprile 1988, n. 396: la Corte ritenne che il principio di libertà dell'assistenza privata fosse illegittimamente compromesso all'interno di un regime di generalizzata pubblicizzazione delle istituzioni di assistenza riconosciute, e dichiarò pertanto l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 38, ultimo comma, Cost., dell'art. 1, L. 17 luglio 1890, n. 6972 («Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza», c.d. legge Crispi). Sul punto, anche per la bibliografia, si veda **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico*, cit., pp. 83 ss., e **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, cit., pp. 763 ss.

⁷⁶ Le stesse argomentazioni valgono tanto più con riguardo agli insegnanti di religione cattolica nelle scuole pubbliche, ma in questo caso non sembra percorribile,



del resto, che l'incompatibilità in oggetto è assorbente rispetto a qualsivoglia considerazione in merito alle modalità procedurali attraverso le quali opera il sistema del nulla osta confessionale, e che non sarebbe scalfita quand'anche la concessione e la revoca del gradimento scaturissero da un procedimento giurisdizionale pienamente rispettoso del principio del contraddittorio.

Sotto questo profilo, a differenza di quanto visto sopra, la ricomposizione della frattura con le direttive costituzionali non richiederebbe peraltro alcun intervento congiunto di modifica della normativa concordataria, risolvendosi il momento originante dei problemi – vale a dire la qualificazione delle università libere alla stregua di enti pubblici non economici, con quanto ne consegue anche in termini limitativi dell'autonomia dell'ente – esclusivamente nel diritto interno.

Senza voler qui approfondire tale ordine di problematiche, e rimandando per approfondimenti alla letteratura che se ne è partitamente occupata⁷⁷, si vuole solo evidenziare che l'operazione di

per un recupero del tasso di costituzionalità del sistema, una via d'uscita come quella auspicata nel testo per i docenti dell'Università cattolica: le problematiche sottostanti – che non possono qui essere approfondite – costringono l'interprete non tanto a interrogarsi sul modo di rendere costituzionalmente compatibile quell'insegnamento, ma – prima ancora – a chiedersi se esistano i margini per considerare legittimo, alla luce del principio di laicità, qualsivoglia insegnamento confessionale impartito nelle scuole pubbliche da docenti retribuiti dallo Stato e approvati dall'autorità religiosa: si veda sul punto **A. VITALE**, *Corso*, cit., pp. 307 ss.

Il contrasto apparentemente insanabile tra le direttive costituzionali e il sistema normativo pattizio nella materia *de qua* è evidenziato da **V. PACILLO**, *Contributo*, cit., p. 353, che a proposito del citato art. 3 della legge 186/2003 (cfr. *supra*, nt. 62) rileva come esso stabilisca «un requisito di partecipazione ad un pubblico concorso [ossia l'attestazione di idoneità dell'autorità ecclesiastica] che appare irragionevole alla luce dei principi di laicità, imparzialità e buon andamento della P.A. ed allo stesso tempo dotato di piena razionalità intra-sistematica, dal momento che è perfettamente rispondente ai principi generali che regolano il (sotto)sistema pattizio diretto a disciplinare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche».

⁷⁷ In particolare si veda **O. SEPE**, voce *Università*, cit.; **A. MANTINEO**, *Le Università Cattoliche*, cit., pp. 156 ss.: ivi ampi riferimenti alla giurisprudenza e alla dottrina. Per un'impostazione diversa delle problematiche in esame si veda invece **G. CAPUTO**, *Sul «caso» Cordero*, cit., pp. 2864 ss.: muovendo dalla constatazione che l'Università cattolica fosse ente pubblico alla pari di tutte le università libere e che pertanto il rapporto di lavoro dei docenti fosse riconducibile alla nozione di pubblico ufficio, l'Autore rilevava l'insanabile contrasto tra la disciplina posta dall'art. 38 Conc. e il principio, sanzionato nell'art. 51 Cost., di ammissibilità di tutti i cittadini ai pubblici uffici senza distinzione di religione; individuando poi nel richiamato art. 51 l'espressione di un principio supremo dell'ordinamento, auspicava un giudizio di costituzionalità che, rilevato il contrasto di cui sopra, portasse alla caducazione dell'intero art. 38 del Concordato.



riforma auspicata – che rimuova dall’ordinamento l’assunto apodittico e anacronistico per il quale ogni università è un ente pubblico, sol perché svolge un pubblico servizio – risolverebbe non solo i dubbi di legittimità costituzionale che coinvolgono sotto questo profilo l’art. 10.3 dell’Accordo di Villa Madama, ma con ogni probabilità inciderebbe positivamente – qualora fosse integrata all’interno di una riforma organica e coerente – anche su molti dei problemi che attualmente affliggono il sistema universitario italiano⁷⁸.

6 - La sentenza *Lautsi c. Italia*: i fatti

Venendo ora alla seconda sentenza in esame, può riproporsi quanto già osservato a proposito della decisione relativa alla vicenda del prof. Lombardi Vallauri, poiché anche in questo secondo caso la pronuncia resa a Strasburgo conclude un *iter* giudiziario seguito negli ultimi anni con interesse comune a giuristi, politici e opinione pubblica.

La vicenda trae origine nel 2002 dall’iniziativa di una cittadina italiana, S. Lautsi, madre di due ragazzi che a quei tempi frequentavano una scuola pubblica situata nel comune di Abano Terme. Nel corso di una riunione del consiglio d’istituto il marito di L. lamentava la circostanza che nelle aule scolastiche si trovasse esposto il crocifisso, in quanto l’ostensione di quel simbolo religioso si scontrava con il principio di laicità, al quale i due coniugi pretendevano che fosse ispirata l’educazione dei propri figli anche al di fuori dell’ambito familiare; richiamando a sostegno delle proprie argomentazioni la nota sentenza resa dalla Corte di Cassazione nel 2000 all’esito della vicenda

⁷⁸ In questa direzione sembravano orientate già le osservazioni di **A. C. JEMOLO**, *Riflessioni*, cit., c. 435: l’A. riteneva che le conclusioni cui era giunta la Corte costituzionale nel 1972 – di lì a poco mutate dal Consiglio di Stato che nel 1974 si era pronunciato sul caso Cordero – avessero «il suffragio del buon senso» e fossero «del tutto ineccepibil[i] in un sistema in cui ci fosse l’iato tra Università libere ed Università statali», e proponeva pertanto di lasciare piena libertà alle università libere ma di eliminare ogni valore legale alle lauree, tanto rilasciate dalle università libere quanto rilasciate dalle università statali. Nella medesima direzione – eccezion fatta per la questione relativa al valore legale dei titoli di studio – sembrano muoversi le considerazioni di **S. LARICCIA**, *Libertà*, cit., pp. 2185 ss.

Da ultimo, considerazioni di ordine generale sul ruolo e sullo *status* delle università (di tendenza e, in maniera specifica) religiosamente orientate all’interno del sistema nazionale di istruzione universitaria sono rinvenibili in **G. DALLA TORRE**, *Università non statali e università di tendenza nell’ordinamento italiano*, in **AA. VV.**, *Organizzazioni di tendenza*, cit., pp. 103 ss.; **G. FELICIANI**, *Lo status delle università di tendenza in Italia*, *ibidem*, pp. 263 ss.



Montagnana⁷⁹, l'uomo chiedeva pertanto che si provvedesse alla rimozione del simbolo nel quale non si riconosceva⁸⁰.

⁷⁹ Corte Cass., Sez. IV pen., 1° marzo 2000 n. 4273 (est. N. Colaianni), in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2000, pp. 846 ss., con nota di **A. DE OTO**, *Presenza del crocifisso o di altre immagini religiose nei seggi elettorali: la difficile affermazione di una «laicità effettiva»*, pp. 837 ss.

In quell'occasione la Corte italiana aveva annullato senza rinvio la sentenza d'appello che condannava un soggetto per il reato previsto e punito dall'art. 108, D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati»), che sanziona con la multa la condotta di coloro che, essendo designati all'ufficio di presidente, scrutatore o segretario, senza giustificato motivo rifiutino di assumerlo o non si trovino presenti all'atto dell'insediamento del seggio o, ancora, si allontanino prima che abbiano termine le operazioni elettorali.

La Corte Suprema aveva infatti ritenuto che la presenza del crocifisso all'interno delle aule scolastiche adibite a seggio elettorale (seppure non all'interno del seggio di designazione dell'imputato: cfr. anche *infra*, nota 127) integrasse giustificato motivo ai sensi della disposizione richiamata, e che pertanto non costituisse reato la condotta di chi avesse rifiutato di assumere le proprie funzioni di scrutatore allegando il duplice contrasto sussistente, da una parte, tra l'esposizione di quel simbolo e il proprio dovere (di pubblico ufficiale) di formare e manifestare la volontà dell'Amministrazione conformemente al principio di laicità statale e dei suoi corollari di imparzialità della P.A. e di neutralità ed equidistanza dello Stato da tutti i sistemi valoriali religiosi e non; e, dall'altra, tra la presenza del crocifisso e la propria libertà di coscienza, che avrebbe potuto subire grave turbamento a causa del conflitto interiore tra il dovere civile di svolgere un ufficio pubblico e il dovere morale di osservare un dettame interiore sulla necessaria garanzia di laicità e di imparzialità di quell'ufficio.

Sulla sentenza appena richiamata si veda anche **G. DI COSIMO**, *Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili frontiere dell'opinione pubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, II, pp. 1130 ss.; **N. RECCHIA**, *Il caso Montagnana e l'affermazione del valore della laicità nell'evoluzione della giurisprudenza penale della Corte di Cassazione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2001, II, pp. 262 ss.; **A. PIN**, *Il percorso della laicità «all'italiana». Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar veneto: una sintesi ricostruttiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2006, pp. 203 ss., in argomento pp. 218 ss.; **J. PASQUALI CERIOLO**, *L'imposizione del simbolo religioso: la presenza del crocifisso negli edifici pubblici*, in **V. PACILLO**, **J. PASQUALI CERIOLO**, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 53 ss., sul punto pp. 66 ss. (*ibidem*, pp. 80 ss., si segnala altresì la ricca bibliografia in materia di esposizione del crocifisso all'interno degli edifici pubblici italiani, ivi inclusi numerosi commenti e note alla più recente giurisprudenza); **E. LA ROSA**, *“Uso” ed “abuso” del simbolo religioso: profili di responsabilità penale*, in *Stato, Chiese, cit.*, febbraio 2008, pp. 5 ss.

Al contrario di quanto avvenuto con riguardo al caso Montagnana, la recente Corte Cass., Sez. VI pen., 10 luglio 2009, n. 28482, relativa alla vicenda del giudice Tosti, pur presentando interessanti e consistenti aperture (per le quali si rinvia a **M. RUOTOLO**, *La questione del crocifisso e la rilevanza della sentenza della Corte europea dal punto di vista del diritto costituzionale*, in *Costituzionalismo.it* [www.costituzionalismo.it], gennaio 2010, pp. 7 ss.; **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia. Una condanna annunciata della Corte Europea dei Diritti Umani*, in *Stato, Chiese, cit.*, marzo 2010, p. 15; **R. CONTE**, *La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*



Vista rigettata la richiesta dal Consiglio scolastico, L. impugnava la relativa deliberazione avanti al TAR di Venezia, anzitutto per violazione dei principi d'imparzialità della pubblica amministrazione e di laicità dello Stato; di qui l'ordinanza del 2004 del Tribunale veneto, che investiva per la prima volta della questione la Corte costituzionale⁸¹.

Quanto alla fondatezza della questione, il TAR Veneto riconosceva sì nel crocifisso un simbolo capace di assumere significati e valori semantici anche non riconducibili alla sfera propriamente religiosa, ma riteneva tuttavia che i profili di rilevanza di quest'ultima rimanessero preponderanti⁸². In virtù dell'ineliminabile portato (pluri)confessionale insito nel simbolo della croce, i giudici ponevano pertanto in dubbio la legittimità costituzionale delle norme

sull'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, in *Corriere giuridico*, 2010, II, pp. 263 ss., sul punto p. 272) non offre tuttavia eccezionali spunti d'interesse in chiave ecclesiasticistica, poiché in questa seconda occasione la Corte Suprema si è limitata ad annullare senza rinvio la sentenza di condanna emessa in appello per il reato di rifiuto di atti d'ufficio, ritenendo che difettesse l'elemento materiale del reato di cui all'art. 328 c.p.: l'astensione del magistrato dalle udienze – fondata su motivazioni analoghe a quelle prospettate dalla difesa di Montagnana e legate, quindi, alla presenza del crocifisso all'interno delle aule d'udienza – non si era infatti tradotta nella mancanza dell'atto d'ufficio a rilevanza esterna, posto che il Presidente del Tribunale cui afferiva l'imputato aveva tempestivamente provveduto a sostituirlo con altri magistrati, garantendo che l'attività giudiziaria si svolgesse regolarmente.

⁸⁰ Sulle valenze al contempo aggreganti ed escludenti dell'elemento simbolico si vedano le notazioni di E. DIENI, *Simboli, religioni, regole e paradossi*, in AA. VV., *Simboli*, cit., pp. 101 ss., e ivi ampia bibliografia, nonché i numerosi contributi presenti nel volume AA. VV., *Symbolon / Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, a cura di E. Dieni, A. Ferrari, V. Pacillo, Bologna, il Mulino, 2005; V. PACILLO, *Diritto, potere e simbolo religioso nella tradizione giuridica occidentale*, in AA. VV., *Simboli*, cit., pp. 193 ss.

⁸¹ TAR Veneto, Sez. I, ord. 14 gennaio 2004, n. 56, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2004, pp. 679 ss. A commento del provvedimento si vedano i numerosi contributi raccolti nel volume AA. VV., *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, Giappichelli, 2004.

⁸² Così argomentando i giudici veneti si pongono in netta contrapposizione con quanto affermato dai loro colleghi del Consiglio di Stato nel parere n. 63/1988, che avevano impostato le proprie considerazioni sul presupposto che «il Crocifisso o, più comunemente, la Croce, a parte il significato per i credenti, rappresent[asse] il simbolo della civiltà e della cultura cristiana, nella sua radice storica, come valore universale, indipendente da specifica confessione religiosa»: il significato storico-culturale diveniva, in questo modo, assorbente rispetto agli intrinseci contenuti religiosi (e confessionalmente qualificanti) del simbolo, che assurgeva per questa via a elemento del patrimonio storico della Nazione.



regolamentari che ne prevedevano l'esposizione⁸³ e, ricorrendo ad argomentazioni non proprio piane dal (solo) punto di vista sistematico, ne sollevavano d'ufficio la questione di costituzionalità: ricorrendo alla tesi del c.d. «diritto vivente» regolamentare⁸⁴ ritenevano infatti che le norme di cui sopra potessero essere considerate attuative e specificative di norme primarie e che, su queste premesse, dovessero essere

⁸³ Il riferimento è, per gli istituti di istruzione secondaria, all'art. 118 del R.D. 30 aprile 1924, n. 965 («*Ordinamento interno delle giunte e dei regi istituti di istruzione media*») e, per le scuole primarie, all'art. 119 del R.D. 26 aprile 1928, n. 1297 («*Approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare*»), in combinato disposto con la Tabella C allegata allo stesso decreto. Per una accurata ricostruzione del quadro normativo si veda **N. MARCHEI**, *Il simbolo religioso e il suo regime giuridico nell'ordinamento italiano*, in **AA. VV.**, *Symbolon / Diabolon*, cit., pp. 261 ss., spec. pp. 263 ss., e, per la contestualizzazione storica del suo fondamento, **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fascismo e i tentativi di conciliazione*, in **AA. VV.**, *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P. A. D'Avack, Milano, Neri Pozza, 1967, pp. 229 ss., spec. p. 255; **A. RAVÀ**, *La legge delle gaurentigie pontificie*, *ibidem*, pp. 193 ss., spec. p. 225.

Analogamente a quanto affermato dal Consiglio di Stato nel già citato parere del 1988, anche i giudici veneti ritengono che le norme appena richiamate non abbiano vista intaccata la propria vigenza in seguito all'entrata in vigore della legge di esecuzione dei Patti lateranensi del 1929, così come della Costituzione repubblicana e, in ultimo, all'avvenuta formalizzazione – nel punto 1 del Protocollo addizionale all'Accordo del 1984 – del venir meno del principio confessionista sanzionato nell'art. 1 del Trattato lateranense.

In senso contrario si veda lo studio di **N. MARCHEI**, *La vigenza delle norme regolamentari a seguito dell'entrata in vigore della Carte costituzionale*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 201 ss., e ivi rinvii alla giurisprudenza. Cfr. anche **ID.**, *Il simbolo religioso*, cit., pp. 269 ss. In **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., si veda sul punto anche **S. LARICCIA**, *Diritti di libertà in materia religiosa e principi di imparzialità e di laicità delle istituzioni civili: la parola alla Corte costituzionale*, pp. 181 ss., spec. pp. 184 ss.; **P. VERONESI**, *Abrogazione "indiretta" o quaestio? Il crocifisso, i luoghi pubblici e la laicità sotto la lente della Corte*, pp. 311 ss. Doverosamente premettendo che sul punto deve registrarsi un'accentuata eterogeneità delle posizioni e degli argomenti, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, si rinvia per gli opportuni ulteriori richiami bibliografici a **V. PACILLO** e **J. PASQUALI CERIOLI**, *I simboli religiosi*, cit., p. 81.

⁸⁴ La tesi del diritto vivente di fonte regolamentare, sulla quale si fondano – pur senza richiamarla espressamente – le argomentazioni del TAR, sembra essere stata formulata originariamente da **C. ESPOSITO**, *Diritto vivente, legge e regolamento di esecuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, pp. 605 ss. Sull'applicazione della teoria in esame, così come operata dal TAR Veneto nel 2004, si veda **C. MARTINELLI**, *Le necessarie conseguenze di una laicità «presa sul serio»*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 207 ss.; **A. PUGIOTTO**, *La Corte messa in croce dal diritto vivente regolamentare*, *ibidem*, pp. 284 ss. Per una ricostruzione di più ampio respiro si veda invece **ID.**, *Sindacato di costituzionalità e «diritto vivente»*. *Genesis, uso, implicazioni*, Milano, 1994.



dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con il principio di laicità dello Stato quale risultante dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost.⁸⁵

La Corte Costituzionale, confermando quanto previsto da larga parte della dottrina, lasciava il quesito del tutto impregiudicato nel merito, limitandosi a dichiarare la manifesta inammissibilità della questione sottoposta, non ravvisando quel rapporto di necessaria «*integrazione e specificazione*» tra le norme legislative in materia di istruzione e le citate disposizioni regolamentari che, esso solo, avrebbe consentito di estendere il controllo (indiretto) di legittimità alle seconde⁸⁶.

⁸⁵ Le norme contenute nei RR.DD. 965 e 1297, caratterizzandosi per la propria natura regolamentare, non avrebbero potuto essere sottoposte *ex se* al sindacato della Corte costituzionale, che l'art. 134 della Costituzione limita alle leggi e agli atti aventi forza di legge. Tuttavia – argomentava il TAR, richiamando sul punto le sentenze 30 dicembre 1994, n. 456 e 20 dicembre 1988, n. 1104 della Corte – il sindacato di legittimità costituzionale di norme regolamentari è ammissibile quando i contenuti di queste ultime integrino il precetto di una norma primaria, che trova così applicazione per mezzo delle specificazioni contenute nella normativa secondaria. Tale rapporto, nella ricostruzione sistematica dei giudici veneti, andava ravvisato tra i precetti dei regi decreti summenzionati e gli artt. 159 e 190, D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 («*Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*») i quali, pur non contenendo alcun espresso riferimento al crocifisso, tuttavia trovavano specificazione – quando facevano riferimento agli «*arredi*» per le scuole elementari o all'«*arredamento*» per le scuole medie – proprio nelle previgenti disposizioni regolamentari che imponevano la presenza del simbolo religioso nelle aule. Analoghe considerazioni, poi, erano svolte con riguardo all'art. 676 del medesimo D. Lgs. 297/1994 che, regolando i rapporti del Testo Unico con le fonti previgenti, faceva salva la vigenza (anche) delle norme contenute nei citati decreti degli anni Venti.

La sostenibilità del percorso argomentativo e sistematico seguito dal TAR è apparsa subito molto dubbia: cfr., nel volume collettaneo *La laicità crocifissa?*, cit., i contributi di **F. BENELLI**, *Il fine non giustifica il mezzo. Una via sbagliata (il ricorso alla Corte) per un problema reale (l'esposizione dei simboli religiosi)*, pp. 27 ss.; **R. BIN**, *Inammissibile, ma inevitabile*, pp. 37 ss.; **M. CUNIBERTI**, *Brevi osservazioni su laicità dello Stato e obbligo di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*, pp. 89 ss.; **G. GEMMA**, *Spetta al giudice comune, non alla Corte costituzionale, disporre la rimozione del crocifisso*, pp. 159 ss.; **S. LARICCIA**, *Diritti*, cit., p. 187; **C. MARTINELLI**, *Le necessarie conseguenze*, cit., pp. 208 s.

Contra, **G. D'AMICO**, *Il combinato disposto legge-regolamento di esecuzione dinanzi alla Corte costituzionale (Note sui profili di ammissibilità dell'ordinanza sul crocifisso)*, pp. 106 ss.; **G. DI COSIMO**, *Le spalle della Corte*, pp. 125 ss.; **S. PRISCO**, *Il valore della laicità e il senso della storia*, pp. 273 ss.

⁸⁶ Corte cost., ord. 13-15 dicembre 2004, n. 389: secondo la Corte l'impugnazione delle richiamate disposizioni del Testo unico del 1994 «*si appalesa dunque il frutto di un improprio trasferimento su disposizioni di rango legislativo di una questione di legittimità concernente le norme regolamentari richiamate: norme prive di forza di legge, sulle quali non*



La terza sezione del Tribunale amministrativo veneto, inutilmente evaso il tentativo di investire della delicata questione il Giudice delle leggi e trovandosi nuovamente al punto di partenza⁸⁷, si trovava pertanto di fronte all'alternativa: confermare i dubbi di legittimità costituzionale dei decreti degli anni Venti, sollevati l'anno precedente dalla I Sezione, annullando o disapplicando le disposizioni concernenti la presenza del crocifisso – e assumendosi pertanto la responsabilità di prima linea davanti alle polemiche che inevitabilmente ne sarebbero conseguite – oppure riconsiderare da principio la questione su basi diverse.

Rivolgendosi a questa seconda opzione, la III Sezione del TAR rigettava il ricorso di L. con una sentenza che presta il fianco a svariate critiche. Senza voler qui approfondirne l'esame, ci si limita a ricordare come la pronuncia in questione abbia ritenuto ancora una volta nel senso della non avvenuta abrogazione delle norme regolamentari prescrittive l'esposizione del crocifisso e abbia individuato in quest'ultimo un simbolo dal «contenuto polisemico», capace di racchiudere in sé significati indubbiamente religiosi ma anche storici e

può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale, né, conseguentemente, un intervento interpretativo di questa Corte».

L'ordinanza, nella quale autorevole dottrina ha intravisto la volontà della Corte di eludere il merito della questione sottoposta (cfr. *infra*, nota 121), è altresì pubblicata in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2005, pp. 759 ss., e in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 4280 ss., con note di **S. LARICCIA**, *A ciascuno il suo compito: non spetta alla Corte costituzionale disporre la rimozione del crocifisso nei locali pubblici*, pp. 4297 ss.; **G. GEMMA**, *Esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche: una corretta ordinanza di inammissibilità*, pp. 4292 ss.; **F. RIMOLI**, *La Corte, la laicità e il crocifisso, ovvero di un appuntamento rinviato*, pp. 4300 ss.; **A. ODDI**, *La Corte costituzionale, il crocifisso e il gioco del cerino acceso*, pp. 4306 ss.; **A. GIGLI** e **S. GATTAMELATA**, *Il crocifisso: valore universale di un arredo scolastico*, pp. 4309 ss. Si veda anche in *Corriere giuridico*, 2005, VIII, pp. 1072 ss., con nota di **R. BOTTA**, *L'esposizione del Crocifisso tra "non obbligo" e divieto*.

⁸⁷ Non può sottacersi la diffusa convinzione che la scelta dei magistrati amministrativi di rivolgersi alla Corte costituzionale sia stata dettata da motivazioni più politiche che tecnico-giuridiche: in altre parole il TAR, muovendo dal presupposto della riconosciuta illegittimità costituzionale delle norme che imponevano l'esposizione del crocifisso, ben avrebbe potuto annullare – o, al limite, disapplicare nel caso specifico – gli atti amministrativi in questione, così che la diversa scelta di "nascondersi" dietro l'intervento del giudice costituzionale andrebbe ricondotta a una debolezza politica o culturale più che alla mancanza di adeguati strumenti giuridici: cfr. **G. CASUSCELLI**, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e «regola della precauzione»*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2005, I, pp. 504 ss., spec. pp. 514 ss.; **F. BENELLI**, *Il fine*, cit., p. 34; **R. BIN**, *Inammissibile*, cit., p. 38; **G. DI COSIMO**, *Le spalle*, cit., pp. 130 s.; **A. GIORGIS**, *L'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche: questione (per lo più) inammissibile ma...non del tutto infondata*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 166 ss., spec. pp. 167 s.



culturali, ribadendo quanto già ritenuto dal Consiglio di Stato in occasione del citato parere del 1988⁸⁸.

Tuttavia, compiendo un passo ulteriore, il collegio giungeva a legittimare l'esposizione del crocifisso (in quanto simbolo non solo del cattolicesimo ma della cristianità tutta) non aggirando il nodo del suo ineliminabile contenuto religioso, bensì proprio alla luce di quest'ultimo, in virtù di una supposta assimilazione tra i valori fondanti dello stato laico – così come delineato anche dalla giurisprudenza costituzionale – e i principi ispiratori del cristianesimo⁸⁹: individuando in buona sostanza nel crocifisso un simbolo (religioso) della laicità dello Stato⁹⁰.

⁸⁸ TAR Veneto, Sez. III, sent. 22 marzo 2005, n. 1110, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2006, I, pp. 90 ss., e massimata in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2005, p. 764. Quanto agli appunti che possono essere mossi alla sentenza, si condividono appieno le note critiche espresse da **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'imposizione*, cit., pp. 71 ss. nonché **ID.**, *Il crocifisso «afferma» la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110*, in **AA. VV.**, *Simboli*, cit., pp. 219 ss., e **N. COLAIANNI**, *Prospettive processuali della "questione del crocifisso"*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit., ottobre 2005, e ivi pertanto si rinvia per un esame più dettagliato. Si veda inoltre **S. DOMIANELLO**, *La rappresentazione*, cit., pp. 26 ss.; **N. FIORITA**, *La resistibile ascesa di un simbolo religioso: storia recente del crocifisso*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2006, pp. 231 ss., spec. pp. 246 ss.; **ID.**, *Se il crocifisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto*, in *Osservatorio*, cit., aprile 2005; **J. PASQUALI CERIOLI**, *La laicità nella giurisprudenza amministrativa: da principio supremo a "simbolo religioso"*, in **AA. VV.**, *La laicità del diritto*, a cura di **A. BARBA**, Roma, Aracne, 2010, pp. 261 ss., sul punto p. 269 ss. A quest'ultimo contributo (si veda in particolare p. 266, nt. 20) si rimanda altresì per ulteriori riferimenti alla dottrina che, a vario titolo, si è occupata delle decisioni dei giudici amministrativi concernenti l'esposizione del crocifisso all'interno dei locali scolastici.

⁸⁹ La distanza, sottile ma importante, tra gli orizzonti argomentativi coperti dal Consiglio di Stato nel 1988 – che aveva incentrato le proprie conclusioni sul valore pre-religioso del simbolo quale elemento del «patrimonio storico» nazionale – e dal TAR Veneto nel 2005 emergono anche dalle righe finali della sentenza. Cfr. TAR Veneto, sent. 22 marzo 2005, n. 1110, cit., § 16.1: «Riassumendo e concludendo, il crocifisso inteso come simbolo di una particolare storia, cultura e identità nazionale – elemento questo immediatamente percepibile – oltre che espressione di alcuni principi laici della comunità – il che richiede invece un ragionevole sforzo interpretativo – può essere legittimamente collocato nelle aule della scuola pubblica, in quanto non solo non contrastante ma addirittura affermativo e confermativo del principio della laicità dello Stato repubblicano».

Sulla nuova prospettiva entro la quale si muovono le argomentazioni del collegio – che in un certo senso «scavalca» quella parte della dottrina e della giurisprudenza che avallava l'esposizione del crocifisso in virtù del suo significato storico-culturale – si veda **A. PIN**, *Il percorso*, cit., p. 227, nonché **S. SICARDI**, *Alcuni problemi*, cit., p. 14, che legge nella giurisprudenza amministrativa in oggetto un «"salto di qualità" rispetto alle precedenti pronunce volte a difendere la legittimità dell'esposizione del



La successiva sentenza del Consiglio di Stato, che rigetta nel merito l'appello di L.⁹¹, aderisce sostanzialmente alla ricostruzione

crocefisso 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 crocefisso stesso – in positivo – un simbolo di laicità* [...]: non quindi (come chi nel passato ne difendeva l'esposizione) il crocefisso come ammissibile alla stregua del principio di laicità, ma come uno dei suoi più significativi simboli od emblemi» (corsivo dell'Autore).

⁹⁰ Cfr. TAR Veneto, sent. 22 marzo 2005, n. 1110, cit., §§ 11 ss.: «[i]n particolare poi il cristianesimo [...] contiene *in nuce* quelle idee di tolleranza, eguaglianza e libertà che sono alla base dello Stato laico moderno e di quello italiano in particolare. [...] In sostanza, non appare azzardato affermare che [...] la laicità dello Stato moderno sia stata faticosamente conquistata anche (certamente non solo) in riferimento più o meno consapevole ai valori fondanti del cristianesimo. [...] A saper mirare la storia, ponendosi cioè su di un poggio e non rimanendo confinati a fondovalle, si individua una percepibile affinità (non identità) tra il "nocciolo duro" del cristianesimo, che, privilegiando la carità su ogni altro aspetto, fede inclusa, pone l'accento sull'accettazione del diverso, e il "nocciolo duro" della Costituzione repubblicana. [...] La sintonia permane anche se attorno ai due nuclei, entrambi focalizzati sulla dignità dell'uomo, si sono nel tempo sedimentate molte incrostazioni, alcune talmente spesse da occultarli alla vista, e ciò vale soprattutto per il cristianesimo. Si può quindi sostenere che, nell'attuale realtà sociale, il crocefisso debba essere considerato non solo come simbolo di un'evoluzione storica e culturale, e quindi dell'identità del nostro popolo, ma quale simbolo altresì di un sistema di valori di libertà, eguaglianza, dignità umana e tolleranza religiosa e quindi anche della laicità dello Stato, principi questi che innervano la nostra Carta costituzionale. In altri termini, i principi costituzionali di libertà hanno molte radici, e una di queste indubbiamente è il cristianesimo, nella sua stessa essenza. Sarebbe quindi sottilmente paradossale escludere un segno cristiano da una struttura pubblica in nome di una laicità, che ha sicuramente una delle sue fonti lontane proprio nella religione cristiana».

Ha osservato **J. PASQUALI CERIOLI**, *La laicità*, cit., p. 274, che «la lacunosa ricostruzione dei contenuti giuridici del principio [di laicità], dovuta [...] a una parziale lettura della giurisprudenza del giudice delle leggi, ha spinto il Tar ad ancorare le motivazioni in diritto della sentenza a un quadro assiologico solo apparentemente basato sulla Carta fondamentale, e invece espressivo di un'altra fonte di valori, quella storico-religiosa del cristianesimo». In prospettiva diversa ma complementare, la debolezza di quanto sostenuto dal collegio è evidenziata da **E. DIENI**, *Simboli*, cit., p. 106: «[e]rmeneuticamente parlando, naturalmente, il punto critico consiste nel fatto che l'interpretazione "universalistica" del crocefisso non può essere imposta quando al contrario il simbolo viene percepito da alcuni come la rappresentazione di una particolarità. Non si può, cioè, accettare il paradosso di voler imporre una visione universalistica da una prospettiva particolare, ancorché, in ipotesi, maggioritaria».

⁹¹ Cons. Stato, Sez. VI, sent. 13 febbraio 2006, n. 556, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2006, III, pp. 1031 ss., e in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2006, pp. 776 ss. A commento, si veda **R. BOTTA**, *Paradossi semiologici della "laicità" del crocefisso*, in *Corriere giuridico*, 2006, VI, pp. 843 ss.; **G. DI GENIO**, *Il crocefisso inventariato nello Stato di cultura pluralista*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2007, pp. 677 ss.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *La laicità*, cit., pp. 275 ss.; **A. RATTI**, *Principio di laicità e valore*



operata dal TAR, seppur con motivazioni meno ridondanti e ricorrendo a una terminologia in parte diversa, e conclude legittimando l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche – considerato simbolicamente nel suo «orizzonte “laico”, diverso da quello religioso che gli è proprio» – quale strumento educativo cui lo Stato fa ricorso per esprimere e affermare, di fronte agli studenti, i valori sui quali si fonda lo stesso ordinamento repubblicano⁹².

Di qui, infine, il ricorso di L. – a titolo personale e in nome dei propri figli – davanti alla Corte di Strasburgo, a mezzo del quale la ricorrente lamenta la duplice violazione del diritto di assicurare ai figli un'educazione e un insegnamento conformi alle proprie convinzioni religiose e filosofiche, nonché del diritto di libertà religiosa e di coscienza, rispettivamente garantiti dall'art. 2 del Primo Protocollo alla Convenzione europea e dall'art. 9 della Convenzione stessa⁹³.

storico-culturale del Crocifisso in un recente giudizio del Consiglio di Stato, in Giurisprudenza italiana, 2007, IV, pp. 838 ss.; I. LAGROTTA, Brevi spunti di riflessione alla luce della decisione del Consiglio di Stato n. 556/2006 relativa alla presenza del crocifisso nelle aule scolastiche, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, cit., marzo 2006.

⁹² Secondo il Consiglio di Stato i contenuti degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20, Cost., individueranno le «condizioni d'uso» secondo le quali il principio di laicità, desunto dalla Corte costituzionale dall'insieme delle citate disposizioni, va inteso e opera. Tuttavia, le suddette condizioni d'uso andrebbero «determinate con riferimento alla tradizione culturale, ai costumi di vita, di ciascun popolo, in quanto però tale tradizione e tali costumi si siano riversati nei loro ordinamenti giuridici». Così ragionando il principio di laicità è svuotato del suo contenuto propriamente giuridico, soppiantato dal dato pre- o meta-giuridico, che finisce per alterarne la portata e limitarne il ruolo a quello di sfocato referente ordinamentale per una politica del diritto (anche giurisprudenziale) orientata al mantenimento dello *status quo*. In questo senso anche J. PASQUALI CERIOLI, *La laicità*, cit., p. 276, e F. CORTESE, *Brevi osservazioni sul crocifisso come simbolo affermativo e confermativo del principio di laicità dello Stato repubblicano*, in *Costituzionalismo.it*, 14 ottobre 2005, le cui riflessioni, pur se riferite alla citata sentenza 1110/2005 del TAR Veneto, restano ugualmente valide per la successiva pronuncia del Consiglio di Stato: «[u]n simile approccio [...] non conduce ad altro se non ad una curiosa funzionalizzazione reciproca del simbolo e dei principi fondamentali della Carta costituzionale; [...] si tratta poi di una funzionalizzazione indebita, in quanto nell'uno e nell'altro caso si genera un "cortocircuito" sistematico di palese inconciliabilità reciproca (giacché mentre il crocifisso viene, proprio sul piano dei valori della fede, "secolarizzato", [...] la Costituzione repubblicana viene, proprio sul piano dell'universalità e della neutrale equidistanza della laicità che la distingue, "sacralizzata")».

⁹³ Il testo delle citate disposizioni convenzionali, quale risulta dalla traduzione (non ufficiale) italiana, è il seguente:

«Art. 9 – Libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato,



7 - La decisione della Corte

Con sentenza resa il 3 novembre 2009 la II Sezione della Corte europea accoglie nel merito il ricorso di L., riconoscendo la sussistenza di una

mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. 2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui».

«Art. 2, Prot. 1 – Diritto all'istruzione.

Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche».

Sull'art. 9 della Convenzione si veda, in aggiunta alla bibliografia già citata, **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1967, che affronta lo studio partendo da un accurato esame dei lavori preparatori della Convenzione; **C. MORVIDUCCI**, voce *Libertà. VIII) Libertà di religione o di convinzioni – Dir. int.*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., vol. XIX, 1990, pp. 5 ss., ivi inclusa bibliografia; **S. LARICCIA**, *sub Art. 9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in **AA. VV.**, *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 319 ss.; **ID.**, *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, in **AA. VV.**, *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, cit., vol. II, pp. 1069 ss.; **M. DE SALVIA**, *Compendium della Cedu. Le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (traduzione dal francese a cura di M. Fumagalli Meraviglia e G. Lisotta), Napoli, E. S. I., 2000, pp. 230 ss.; **J. A. FROWEIN**, *sub Article 9 § 1*, in **AA. VV.**, *La Convention*, cit., pp. 353 ss.; **V. COUSSIRAT-COUSTERE**, *sub Article 9 § 2*, *ibidem*, pp. 361 ss.

Con riferimento all'art. 2 del Primo Protocollo si rinvia invece a **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La protezione internazionale*, cit., pp. 85 ss.; **P.-M. DUPUY** e **L. BOISSON de CHARZOUNES**, *sub Article 2*, in **AA. VV.**, *La Convention*, cit., pp. 999 ss.; **G. MOR, Q. CAMERLENGO** e **G. E. VIGEVANI**, *sub Art. 2. Diritto all'istruzione*, in **AA. VV.**, *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 829 ss.

In aggiunta alle due disposizioni di cui sopra, le doglianze della ricorrente nel caso *Lautsi* concernevano altresì una supposta violazione dell'art. 14 della Convenzione il quale, vincolando l'effettiva realizzazione di tutte le garanzie convenzionali a un principio di non discriminazione, prevede che «*Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione*». Tuttavia la Corte, una volta esaminato e deciso il caso alla luce delle prime due disposizioni, ha ritenuto assorbiti (e non richiedenti un esame separato) i profili di rilevanza dell'art. 14.



violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea in combinato disposto con l'art. 9 della Convenzione stessa⁹⁴.

La Corte muove da una sintetica ricostruzione della giurisprudenza costituzionale italiana in materia di laicità e di neutralità ed equidistanza dello Stato nel campo del religioso (pedissequamente ricalcata su quella compiuta dalla stessa Corte costituzionale in occasione della sentenza 508/2000⁹⁵) cui si aggiunge un esplicito riferimento alla sentenza 203/1989⁹⁶.

Ricorda pertanto che dai principi fondamentali di uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione (art. 3 Cost.) e di uguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (art. 8 Cost.) deriva che l'atteggiamento dello Stato deve essere caratterizzato da equidistanza e imparzialità, senza che possa assumere importanza il numero degli aderenti a questa o quella religione o l'ampiezza delle reazioni sociali conseguenti alla violazione dei diritti dell'una o dell'altra; che l'uguale protezione della coscienza di tutti prescinde dalla fede di appartenenza e non è in contraddizione con la possibilità di una differente regolazione dei rapporti tra lo Stato e le diverse confessioni ai sensi degli artt. 7 e 8, Cost.; che tale posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del principio di laicità, che il giudice costituzionale ha estrapolato dalle norme della Carta e che ha natura di «principio supremo», che caratterizza lo Stato in senso pluralistico; che, pertanto, fedi, culture e tradizioni diverse devono convivere nell'uguaglianza e nella libertà.

Quanto invece alla propria giurisprudenza pregressa, la Corte europea ne ricapitola i punti fermi in materia di diritto all'istruzione⁹⁷,

⁹⁴ Sent. *Lautsi c. Italia*, cit.

⁹⁵ Corte cost., sent. 20 novembre 2000 n. 508. In realtà, su questo punto la Corte europea non va molto al di là della semplice traduzione del terzo e quarto paragrafo del § 3 del considerato in diritto. I richiami operati alle sentenze costituzionali comprendono: Corte cost., sent. 28 luglio 1988 n. 925; Corte cost., sent. 18 ottobre 1995 n. 440; Corte cost., sent. 14 novembre 1997 n. 329; Corte cost., sent. 25 maggio 1990 n. 259; Corte cost., sent. 27 aprile 1993 n. 195.

⁹⁶ Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203, cit.: i giudici europei ricordano come in quell'occasione la Corte costituzionale abbia enucleato dagli artt. 2, 3, 7, 8, (erroneamente: 9), 19 e 20 della Costituzione il principio di laicità dello Stato, e abbia affermato che la caratterizzazione in senso confessionale cattolico dell'ordinamento fosse stata esplicitamente abbandonata nel 1985, ai sensi del Protocollo addizionale all'Accordo di revisione concordataria.

⁹⁷ I richiami espressi investono, in particolare, i casi *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, ricc. 5095/71, 5920/72 e 5926/72, sent. 7 dicembre 1976; *Campbell e Cosans c. Regno Unito*, ricc. 7511/76 e 7743/76, sent. 25 febbraio 1982; *Valsamis c. Grecia*, ric. 21787/93, sent. 18 dicembre 1996; *Folgerø e altri c. Norvegia*, ric. 15472/02, sent. 29 giugno 2007.



ribadendo che le due proposizioni complementari contenute nell'art. 2 del Primo Protocollo devono essere lette non solo alla luce l'una dell'altra, ma altresì degli artt. 8, 9 e 10 della Convenzione (rispettivamente concernenti il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione e il diritto alla libertà di espressione)⁹⁸.

La ricostruzione complessiva e sistematica operata dalla Corte conduce a una rigorosa complanarietà due prospettive logicamente distinte. Da una parte, infatti, l'articolo 2 del Primo Protocollo mira a salvaguardare la possibilità di un pluralismo educativo, essenziale al mantenimento di una «società democratica» quale concepita dalla Convenzione⁹⁹; nonostante, poi, l'art. 2 in questione non distingue tra l'insegnamento pubblico e l'insegnamento privato, è soprattutto nell'ambito del primo, in virtù dei poteri che contraddistinguono lo stato moderno, che deve realizzarsi il pluralismo¹⁰⁰.

Ciò che importa sottolineare, sotto questo primo aspetto, è che l'impegno del sistema pubblico di istruzione nel segno del pluralismo deve sussistere prima e a prescindere da qualsivoglia diritto genitoriale diverso dal diritto che i propri figli abbiano un'istruzione: in altre parole, la prima proposizione dell'articolo 2 non garantisce un'istruzione purché sia, bensì un'istruzione pluralistica, che è l'unica compatibile con i principi democratici posti alla base della Convenzione di Roma, in quanto solo la formazione e la perpetuazione di (una coscienza individuale e pertanto di) un'opinione pubblica liberamente e pluralisticamente formatasi consente la sopravvivenza di una democrazia che non sia solo una facciata istituzionale¹⁰¹.

⁹⁸ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 47, lett. (a); *Folgerø e altri c. Norvegia*, cit., § 80, lett. (a); *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, cit., § 52; *Valsamis c. Grecia*, cit., § 25.

⁹⁹ Il riferimento al pluralismo religioso e culturale quale elemento fondante e imprescindibile di una società «democratica» ai sensi della Convenzione è una delle costanti della giurisprudenza di Strasburgo, e si affaccia già nelle prime pronunce relative alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Si veda infatti la sentenza *Kokkinakis c. Grecia*, ric. 14307/88, sent. 25 maggio 1993, § 31: «[t]he pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on [freedom of thought, conscience and religion]». Cfr. anche *Manoussakis e altri c. Grecia*, ric. 18748/91, sent. 26 settembre 1996, § 44; *Vergos c. Grecia*, ric. 65501/01, sent. 24 giugno 2004, § 35; *Leyla Şahin c. Turchia*, ric. 44774/98, sent. 10 novembre 2005, §§ 104 e 108. Sul punto si veda **G. CASUSCELLI**, *Le laicità*, cit., pp. 170 ss.

¹⁰⁰ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 47, lett. (b); *Folgerø e altri c. Norvegia*, cit., § 80, lett. (b); *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, cit., § 50.

¹⁰¹ In questo senso si può ben dire che «un'educazione pluralista si dimostra condizione ineliminabile di un'istruzione pubblica orientata alla democrazia»: **M. RICCA**, *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *Stato, Chiese*, cit., novembre 2009, p. 11.



Pertanto la scuola, lungi dal diventare il teatro di attività di proselitismo, predicazione e indottrinamento, deve essere luogo di incontro delle differenti credenze e convinzioni¹⁰² e, a presidio del pluralismo educativo, si pone il dovere di neutralità e d'imparzialità dello Stato nel campo religioso e filosofico, che gli impedisce l'esercizio di ogni potere di valutazione circa la legittimità delle convinzioni religiose e delle relative modalità di espressione¹⁰³. Ciò vale, a maggior ragione, a proposito di un settore particolarmente sensibile quale è l'istruzione dei bambini, poiché in questo caso l'atteggiamento dello Stato è rivolto a coscienze particolarmente influenzabili che mancano ancora della capacità critica che consenta loro di prendere le distanze dal messaggio derivante da un'opzione manifestata dallo Stato in materia religiosa¹⁰⁴.

Dall'altra parte, però, è proprio sul diritto fondamentale all'istruzione che si innesta anche il diritto dei genitori al rispetto delle proprie convinzioni religiose e filosofiche¹⁰⁵. Tale diritto deve pertanto essere soddisfatto nel quadro di un'educazione capace di assicurare un ambiente scolastico aperto e favorente l'inclusione piuttosto che l'esclusione, indipendentemente dall'origine sociale, dalle credenze religiose o dall'origine etnica degli allievi¹⁰⁶: vale a dire, di converso, che solo dove vi sia effettiva garanzia di un pluralismo educativo potrebbe escludersi *in re ipsa* una qualsivoglia compressione o violazione del diritto genitoriale in questione.

Passando all'applicazione dei principi suesposti al caso in esame, la Corte affronta dapprima la questione relativa al significato simbolico del crocifisso. Dopo aver considerato la pluralità di contenuti che inevitabilmente lo caratterizza, afferma tuttavia la predominanza del significato religioso¹⁰⁷: pertanto, riferendosi alle motivazioni della

¹⁰² Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 47, lett. (c).

¹⁰³ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 47, lett. (e). Si vedano anche, seppur relative a fattispecie non immediatamente concernenti la simbologia a contenuto religioso, le sentenze *Hasan e Chausch c. Bulgaria*, ric. 30985/96, sent. 26 ottobre 2000, § 78; *The Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia*, ric. 72881/01, sent. 5 ottobre 2006, § 58; *Church of Scientology Moscow c. Russia*, ric. 18147/02, sent. 5 aprile 2007, § 72; *Soyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina*, ric. 77703/01, sent. 14 giugno 2007, §§ 113 e 150.

¹⁰⁴ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 48.

¹⁰⁵ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 47, lett. (b); *Folgerø e altri c. Norvegia*, cit., § 80, lett. (b); *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca*, cit., § 50.

¹⁰⁶ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 47, lett. (c).

¹⁰⁷ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 51. Rifacendosi alla propria pronuncia del 1999 resa nella vicenda *Buscarini*, la Corte ricorda come anche in quella circostanza si fosse giunti alla conclusione che il carattere tradizionale, nel senso sociale e storico, del testo evangelico – obbligatoriamente utilizzato dai parlamentari sanmarinesi per prestare giuramento prima di assumere le proprie funzioni – non fosse in grado di privare



sentenza n. 1110/2005 del Tar Veneto e agli argomenti addotti in sede europea dal Governo italiano – che sostanzialmente le riprendevano –, la Corte ne attacca perentoriamente i fondamenti affermando che la stessa

«ne voit pas comment l'exposition, dans les salles de classe des écoles publiques, d'un symbole qu'il est raisonnable d'associer au catholicisme [...] pourrait servir le pluralisme éducatif»¹⁰⁸.

Una volta affermata l'insopprimibile connotazione religiosa (e specificamente confessionale) insita nel crocifisso, la Corte passa all'esame delle conseguenze che l'esposizione di un simbolo religioso può produrre nelle coscienze e nell'educazione dei giovani allievi. Fronteggiando un argomento (francamente imbarazzante) addotto dalla difesa erariale, prende atto che le concrete modalità di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche rendono nella maggior parte dei casi pressoché impossibile non osservarlo, così che lo stesso è necessariamente percepito come parte integrante dell'ambiente scolastico¹⁰⁹. Ciò determina la percezione, da parte degli scolari e tanto

quell'atto solenne del suo ineliminabile significato religioso: cfr. *Buscarini e altri c. San Marino*, ric. 24645/94, sent. 18 febbraio 1999.

¹⁰⁸ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 56. Ha scritto **M. RICCA**, *Chi vuole il crocifisso?*, cit., p. 4: «in Europa hanno occhi e orecchie. La Corte europea ha capito benissimo che nel Belpaese il crocifisso *sta lì* perché è il simbolo della confessione di maggioranza» (corsivo dell'Autore).

¹⁰⁹ Nelle proprie deduzioni la difesa governativa affermava che in Italia la libertà religiosa – positiva e negativa – è pienamente garantita e che la semplice esposizione del crocifisso non può considerarsi tale da integrarne una compressione, posto che a nessuno è richiesto di prestare qualche attenzione al simbolo religioso. Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 36: «[s]elon le Gouvernement [...] ce n'est pas la liberté d'adhérer ou non à une religion qui est en jeu, car en Italie cette liberté est pleinement garantie. Il ne s'agit pas non plus de la liberté de pratiquer une religion ou de n'en pratiquer aucune; le crucifix est en effet exposé dans les salles de classe mais il n'est nullement demandé aux enseignants ou aux élèves de lui adresser le moindre signe de salut, de révérence ou de simple reconnaissance, et encore moins de réciter des prières en classe. En fait, il ne leur est même pas demandé de prêter une quelconque attention au crucifix».

Tale ordine di considerazioni, oltre che presumibilmente offensivo per coloro che nella croce, e in particolare nel crocifisso, leggono la rappresentazione simbolica legata ad aspetti centrali delle proprie convinzioni religiose (e sono poi costretti a vederlo appeso di soppiatto su una parete, ove la sua presenza è ammessa a condizione che "non dia nell'occhio"), integra un argomento debole e controproducente, che finisce per compromettere le fondamenta stesse della tesi che vorrebbe sostenere: se infatti, come sembra argomentare il Governo, la legittimità dell'esposizione del crocifisso derivasse dal fatto che quest'ultimo "c'è ma è come se non ci fosse", non si vedrebbe quale sia oggi la *ratio* superstite delle previsioni normative in questione. Sul punto cfr. **R. CONTE**, *La sentenza*, cit., pp. 268 s.



più quando si tratti di bambini, di trovarsi ed essere istruiti all'interno di un ambiente scolastico influenzato da una religione specifica, e se questo può essere gradito agli alunni (e ai rispettivi genitori) che in quella religione si identifichino, può al contrario rivelarsi fattore di turbamento emotivo («*perturbant émotionnellement*») per quanti non credano o professino diverse convinzioni¹¹⁰.

Alla luce di queste premesse, la Corte afferma il dovere statale di attenersi a una rigorosa neutralità confessionale nell'ambito del sistema pubblico di istruzione – che deve cercare di educare gli allievi allo sviluppo di un pensiero critico – a prescindere da (e, se necessario, contro) ogni considerazione che possa far apparire conveniente o necessario il compromesso con determinate componenti sociali, per quanto maggioritarie¹¹¹.

Dove invece lo Stato venga meno a quest'obbligo, esprimendo più o meno esplicitamente la propria adesione a questa o quella convinzione religiosa, si produrrebbe inevitabilmente una violazione del diritto di libertà religiosa degli alunni e, contestualmente, del diritto dei loro genitori a educarli nel rispetto delle proprie convinzioni religiose e filosofiche, poiché la cosiddetta libertà "negativa" non può considerarsi soddisfatta sol perché non sono apprestati e imposti specifici servizi o insegnamenti religiosi, estendendosi invece a comprendere la libertà di non essere forzatamente soggetti alla presenza di simboli che esprimano, in particolare o in generale, una credenza, una religione o l'ateismo¹¹².

Coerentemente con le premesse, pertanto, i giudici accolgono il ricorso di L. e riconoscono che nel caso in esame vi sia stata una violazione dell'art. 9 della Convenzione e dell'art. 2 del Primo Protocollo, assorbiti i profili di rilevanza dell'art. 14 («*Divieto di discriminazione*»).

¹¹⁰ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 55: «[l]a présence du crucifix peut aisément être interprétée par des élèves de tous âges comme un signe religieux et ils se sentiront éduqués dans un environnement scolaire marqué par une religion donnée». Sulla possibilità che la presenza del simbolo possa interferire con lo sviluppo delle coscienze più sensibili di quanti – a maggior ragione se di giovane età – siano di fatto costretti a confrontarvisi si sofferma **S. BARAGLIA**, *Il crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche: una questione ancora aperta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, III, pp. 2129 ss., spec. pp. 2137 s.

¹¹¹ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 56: «[l]'exposition d'un ou plusieurs symboles religieux ne peut se justifier ni par la demande d'autres parents qui souhaitent une éducation religieuse conforme à leurs convictions, ni, comme le Gouvernement le soutient, par la nécessité d'un compromis nécessaire avec les partis politiques d'inspiration chrétienne».

¹¹² Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 55: «[l]a liberté négative n'est pas limitée à l'absence de services religieux ou d'enseignement religieux. Elle s'étend aux pratiques et aux symboles exprimant, en particulier ou en général, une croyance, une religion ou l'athéisme».



Ritengono, cioè, che l'esposizione obbligatoria di un simbolo religioso riconducibile a una data confessione sia per ciò solo, quando si realizzi all'interno delle aule scolastiche ove lo Stato svolge la propria funzione educativa, lesiva dei diritti di cui sopra e che tale lesione non sia giustificata all'interno di una società democratica e pluralista¹¹³.

Inoltre, prendendo atto che il Governo italiano non ha manifestato la disponibilità a rivedere la normativa concernente l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, ritengono che nel caso di specie non sia sufficiente l'accertamento della violazione e accordano a L. un risarcimento di 5000 euro a titolo di pregiudizio morale, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione¹¹⁴.

8 - Alcune osservazioni

I profili affrontati dalla Corte nella sentenza in esame sono diversi e svariate sono altresì – per chi le voglia cogliere – le risposte che giungono da Strasburgo ad alcuni interrogativi che l'elaborazione di dottrina e giurisprudenza italiane degli ultimi anni lasciava ancora senza risposta.

La primissima osservazione che è possibile fare è di carattere atecnico e ha riguardo, più che ai contenuti, all'apparente facilità con la

¹¹³ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 57: «[l]a Cour estime que l'exposition obligatoire d'un symbole d'une confession donnée dans l'exercice de la fonction publique relativement à des situations spécifiques relevant du contrôle gouvernemental, en particulier dans les salles de classe, restreint le droit des parents d'éduquer leurs enfants selon leurs convictions ainsi que le droit des enfants scolarisés de croire ou de ne pas croire. La Cour considère que cette mesure emporte violation de ces droits car les restrictions sont incompatibles avec le devoir incombant à l'Etat de respecter la neutralité dans l'exercice de la fonction publique, en particulier dans le domaine de l'éducation».

Dall'esposizione di un simbolo riconducibile a una data confessione religiosa (o, tutt'al più, a un numero chiuso di confessioni riconducibili a una matrice comune) deriva necessariamente, secondo la Corte, la percezione di un'identificazione tra lo Stato e una data appartenenza religiosa. Non siamo pertanto molto lontani dai presupposti della dottrina anglosassone del c.d. *government speech*, che in taluni contesti giuridici di *common law* funge da mezzo risolutivo («solo formalmente neutrale») dell'alternativa tra l'accettazione incondizionata di ogni rappresentazione simbolica all'interno del *public forum* o, all'opposto, un divieto generalizzato: cfr. **A. MADERA**, *Primi spunti di riflessione sulla decisione «Pleasant Grove City, Utah, v. Summum»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2009, pp. 811 ss., spec. pp. 813 s., e ivi bibliografia.

¹¹⁴ Ai sensi dell'art. 41 «Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa».



quale i giudici europei risolvono la fattispecie sottoposta alla loro attenzione. Non sfuggirà che la Sezione giudicante, la seconda, è la medesima che solo due settimane prima aveva deciso il caso *Lombardi Vallauri*; tuttavia, mentre in quell'occasione, come si è visto, si è registrata l'opinione dissenziente del giudice portoghese e il percorso argomentativo della Corte è apparso in alcuni punti evasivo o – all'opposto – ipertrofico, la successiva sentenza del 3 novembre si sottrae ad analoghe perplessità e si caratterizza per uno svolgimento più contenuto e al contempo più convincente.

D'altro canto non può sottrarsi l'impressione che in questa seconda occasione la Corte abbia abbandonato molte delle cautele che – almeno nella retorica – accompagnavano le argomentazioni della sentenza precedente, assumendo talora toni trancianti e chiudendo ogni spiraglio all'infiltrazione di sofismi dialettici come quelli che negli ultimi anni, in materia di esposizione del crocifisso, sembrano aver fatto breccia anche in tanta parte della dottrina giuridica italiana¹¹⁵.

È emblematico al riguardo – e passiamo così all'esame dei contenuti della pronuncia – l'atteggiamento dimostrato dalla Corte a proposito del significato da attribuire al simbolo della croce: senza addentrarsi in un approfondito esame semiotico, la Corte esaurisce la questione con l'affermazione – che potrebbe essere tacciata di essere apodittica, se non fosse che la sua banalità renderebbe superflua e ridondante qualsiasi dimostrazione – secondo cui

«de l'avis de la Cour, le symbole du crucifix a une pluralité de significations parmi lesquelles la signification religieuse est prédominante».

Così facendo la Corte affronta e vanifica in poche righe l'argomento, fondato sul presunto e assorbente significato storico-

¹¹⁵ Sembra plausibile che tra le ragioni a sorreggere questa sorta di "cambio di passo", aprendo la strada a un atteggiamento più disinvolto della Corte, possano essere intervenute anche considerazioni di natura più politico-istituzionale che propriamente giuridica. Non può escludersi, per esempio, che abbia avuto qualche peso la circostanza che la normativa nazionale rilevante non trovasse collocazione in un concordato, così che i giudici non si sono visti costretti a muoversi "in punta di piedi" su un terreno – quello concernente i rapporti stato-confessioni – che la giurisprudenza europea ha sempre preferito aggirare, avventurandovisi solo quando ogni diversa soluzione sarebbe apparsa quale vera e propria diserzione.

Sulla totale assenza di dissenso all'interno della Sezione della Corte che ha deciso il caso Lautsi si sofferma anche **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il crocifisso*, cit., p. 12, traendone conferma del fatto che la fattispecie in esame non sembra essere stata considerata particolarmente controversa.



culturale del crocifisso, che in Italia da tempo tiene in scacco il dibattito, avendo saldamente attecchito nella giurisprudenza amministrativa sin dal parere del 1988 del Consiglio di Stato per poi conoscere diverse varianti ed essere portato alla sua più compiuta elaborazione nella sentenza 1110 del 2005 del Tar Veneto; e al contempo “boccia”, senza alcuna deferenza nei confronti della difesa erariale, la prospettazione – anch’essa attentamente disegnata in quella pronuncia – della compatibilità congenita tra simbolo religioso cristiano e valori democratici e pluralistici.

Le maschere argomentative che fino ad oggi hanno consentito nel nostro Paese il mantenimento di una facciata di giuridicità a legittimare lo *status quo* rivelano così, una volta esportate in Europa (e non senza qualche imbarazzo), la propria incapacità di nascondere il vero volto della (non-)politica ecclesiastica italiana degli ultimi anni, paralizzata dal convergere di tendenze immobilistiche e perciò privilegiate (o, se si vuole, privilegiate e quindi immobilistiche) e istanze libertarie delle minoranze per lo più inascoltate.

Ma, come si anticipava in principio di paragrafo, e salvo quanto si è già detto, la sentenza Lautsi è ricca di ulteriori indicazioni che sarebbe imprudente lasciar cadere *tamquam non essent*. Non si tratta, in questo caso, di individuare futuribili ma incerte prospettive ermeneutiche negli *obiter dicta* della Corte, essendo sufficiente limitarsi a quanto espresso a chiare lettere all’interno della sentenza.

Una prima osservazione concerne il luogo dell’esibizione del simbolo. Se infatti è comprensibile che, in ragione delle peculiarità del caso (che concerneva una vicenda ambientata tra le mura scolastiche), nell’esame della Corte abbia rivestito un ruolo primario la considerazione del diritto all’istruzione e del diritto parentale al rispetto delle proprie convinzioni nell’educazione scolastica dei rispettivi figli, tuttavia la parte che i giudici assegnano a questi diritti è rappresentata, come si è visto, in una fase logicamente successiva a quella che impone la realizzazione di un effettivo pluralismo. Quest’ultimo, pur rilevando anche nella sua accezione di pluralismo scolastico, è un criterio-guida che dovrebbe ispirare ogni azione e attività posta in essere dallo Stato, in capo al quale vi è l’obbligo di essere ma anche di apparire aperto alle diverse convinzioni, poiché la percezione del pluralismo è importante almeno quanto l’intento pluralistico.

Tali presupposti conducono la Corte ad affermare



«l'obligation pour l'Etat de s'abstenir d'imposer, même indirectement, des croyances, dans les lieux où les personnes sont dépendantes de lui ou encore dans les endroits où elles sont particulièrement vulnérables»¹¹⁶.

Se la *ratio* dell'affermazione dovesse essere, come sembra, quella di indirizzare a un pluralismo vissuto e manifestato in tutti i casi e in tutti i luoghi nei quali lo Stato scopre il volto delle istituzioni davanti agli individui soggetti alla propria sovranità, si può ragionevolmente ipotizzare che la Corte di Strasburgo perverrebbe a soluzioni analoghe a proposito dell'ostensione del crocifisso nelle aule giudiziarie o all'interno dei seggi elettorali. Tanto più che l'accesso a tutti i luoghi di cui sopra non è oggetto di una facoltà liberamente e discrezionalmente esercitabile dal singolo ma, all'opposto, costituisce necessaria modalità di assolvimento di diritti-doveri inscindibilmente connessi alla vita e alla sopravvivenza di una società democratica e/o vero e proprio obbligo suscettibile di adempimento coatto¹¹⁷.

A questa prima considerazione se ne ricollega un'altra, che concerne non i presupposti bensì le modalità concrete di perseguimento del pluralismo. Di fronte all'interrogativo su quale debba essere la soluzione da perseguire per il futuro, la risposta della Corte sembra essere univoca nell'indicare, quale unica strada percorribile, la rimozione di ogni simbolo religioso dai locali scolastici pubblici. Qualunque altra via pare preclusa, e questo vale sia per l'ipotesi di affiancare *ex lege* al crocifisso i simboli di altre religioni, che sembra impraticabile alla luce dell'attenzione dimostrata dalla Corte non solo ai culti minoritari ma anche alla protezione delle coscienze a-religiose¹¹⁸; sia per qualunque soluzione che finisca per rimettere all'utenza interessata la scelta su quali e quanti simboli esporre, posto che la Corte sembra concepire il pluralismo dell'istruzione pubblica quale attributo che determina l'impermeabilità del confine che separa scuola e famiglia, nel senso limitato che nessuna convinzione religiosa o filosofica dei genitori e/o degli stessi alunni può legittimamente pretendere una

¹¹⁶ *Lautsi c. Italia*, cit., § 48. L'atteggiamento dello Stato dovrebbe pertanto ispirarsi a quella che **G. CASUSCELLI**, *Il crocifisso*, cit., pp. 531 s., ha individuato come «regola della precauzione», da valere all'interno di tutte le strutture *lato sensu* obbliganti, e intesa quale obbligo per lo Stato di «conformare l'esercizio del suo potere discrezionale al criterio dell'eliminazione di ogni possibile fonte di rischio ogni qual volta vi sia il ragionevole dubbio che un provvedimento, un'azione o un'omissione possano compromettere la libertà di coscienza degli alunni e concretizzare condotte comunque discriminatorie».

¹¹⁷ Cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'imposizione*, cit., p. 56.

¹¹⁸ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 55: «*La liberté négative n'est pas limitée à l'absence de services religieux ou d'enseignement religieux. Elle s'étend aux pratiques et aux symboles exprimant, en particulier ou en général, une croyance, une religion ou l'athéisme*».



manifesta adesione – fosse anche solo simbolica – da parte dell'istituzione pubblica¹¹⁹.

9 - L'epilogo europeo di una vicenda tutta italiana

Alla pari di quanto si è detto sopra con riferimento al caso *Lombardi Vallauri*, anche questa seconda pronuncia risolve la fattispecie in maniera (non solo conforme, ma addirittura) obbligata anche alla luce dei principi supremi e fondamentali che delineano l'ispirazione pluralista e personalista della nostra Carta repubblicana.

In questo secondo caso, tuttavia, l'orizzonte comune entro il quale si muovono le direttive costituzionali italiane e la giurisprudenza di Strasburgo è reso ancora più evidente dalla constatazione che la sentenza in esame si muove espressamente nel solco e nel segno della continuità con la giurisprudenza del nostro Giudice delle leggi, quasi che la Corte europea si sia confrontata con la fattispecie sottopostale con l'atteggiamento di chi si appresti a scrivere l'epilogo (scontato e prevedibile) di una narrazione che per qualche motivo sia rimasta incompiuta.

Il motivo, in questo caso, risiede tutto nelle motivazioni dell'ordinanza n. 389/2004 della Corte costituzionale¹²⁰, che hanno consentito alla Consulta di glissare sulla questione ricorrendo ad argomentazioni giuridicamente ineccepibili¹²¹. Ciò, tuttavia, non riesce

¹¹⁹ Cfr. *Lautsi c. Italia*, cit., § 56: «[l]'exposition d'un ou plusieurs symboles religieux ne peut se justifier [...] par la demande d'autres parents qui souhaitent une éducation religieuse conforme à leurs convictions. [...] Le respect des convictions de parents en matière d'éducation doit prendre en compte le respect des convictions des autres parents»

¹²⁰ Corte cost., ord. 13-15 dicembre 2004, n. 389, cit.

¹²¹ Va segnalato, peraltro, che gode di un certo seguito l'opinione che la Corte costituzionale avrebbe potuto addentrarsi nell'esame del merito sulla scorta di fondamenti giuridici altrettanto validi, e che pertanto sarebbe lecito considerare «come una vera e propria scelta la decisione di non decidere»: cfr. **N. FIORITA**, *La resistibile ascesa*, cit., p. 236 e, in termini quasi identici, **M. C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *Stato, Chiese, cit.*, marzo 2007, p. 11; **N. FIORITA** e **L. ZANNOTTI**, *La Corte in Croce*, in *Osservatorio*, cit., dicembre 2004, p. 1; **A. G. CHIZZONITI**, *Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte costituzionale si interroga, ma non si espone*, *ibidem*, dicembre 2004; **A. DE OTO**, *Simboli religiosi nella Pubblica Amministrazione: l'inesauribile vicenda del crocifisso*, in **AA. VV.**, *Simboli*, cit., pp. 199 ss., sul punto p. 201 e p. 213. Si veda anche **B. RANDAZZO**, *Laicità «positiva» e crocifisso nelle aule scolastiche: incostituzionalità dell'obbligo di esposizione e incostituzionalità dell'obbligo di rimozione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, IV, pp. 841 ss., spec. p. 842; **A. PUGIOTTO**, *Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza*



a cancellare la sensazione che le norme concernenti l'esposizione del crocifisso siano riuscite a sopravvivere solo perché nascoste in una piega del sistema resa inaccessibile dall'apertura di una "falla ordinamentale", creata dalla carenza della volontà politica – da parte del legislatore e dell'esecutivo – di affrontarne la tematica ispirandosi a valori diversi da quelli che, tempo addietro, sorressero la messa in opera di quelle disposizioni.

Se infatti la Corte costituzionale fosse stata costretta a esaminare nel merito la questione, per esempio in virtù di una disposizione di legge o di pari rango che imponesse la presenza del crocifisso nelle aule scolastiche¹²², non si vede come avrebbe potuto esimersi da una dichiarazione di incostituzionalità, se non al prezzo di stravolgere il sistema e riconsiderare criticamente tutta la propria giurisprudenza¹²³.

pilatesca, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit. (e, con altro titolo, in *Diritto e giustizia*, 2005, III, pp. 80 ss.); **E. LA ROSA**, "Uso", cit., p. 15; **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il crocifisso*, cit., p. 15.

Contra, **S. LARICCIA**, *Garanzie e limiti della giustizia italiana per l'attuazione del principio di laicità*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit., dicembre 2004, e **G. CASUSCELLI**, *Il crocifisso*, cit., pp. 514 ss.; quest'ultimo Autore sarebbe incline ad attribuire intenti elusivi e "pilateschi" non già alla Corte costituzionale bensì al Tar Veneto che, ritenuta l'incostituzionalità della normativa in questione, avrebbe potuto disapplicarla in prima istanza evitando di investire il Giudice delle leggi di una questione evidentemente inammissibile. Conforme **C. MARTINELLI**, *La questione del crocifisso tra esperienza giurisprudenziale e intervento parlamentare*, in **AA. VV.**, *I simboli religiosi tra diritto e culture*, a cura di **E. DIENI**, **A. FERRARI** e **V. PACILLO**, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 147 ss., spec. p. 157.

¹²² Si veda, per esempio, il disegno di legge n. 2749 della XIV legislatura, presentato il 15 maggio 2002 e successivamente ritirato, rubricato «Norme per disciplinare l'esposizione del Crocifisso in tutti i pubblici uffici e le pubbliche amministrazioni della Repubblica», in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose (www.olir.it)*. O, più recentemente, il disegno di legge n. 955 presentato alla Camera dall'on. Bricolo il 31 maggio 2006 e ricordato da **R. BOTTA**, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 312, che ne evidenzia i più problematici profili di illegittimità costituzionale.

¹²³ In questo senso anche **B. RANDAZZO**, *Laicità «positiva»*, cit., p. 843; **N. FIORITA**, *La resistibile ascesa*, cit., p. 235. Si veda anche **S. MANCINI**, *La supervisione europea*, cit., che ricorda come «non [sia] mai avvenuto, in una democrazia consolidata, che una corte di ultima istanza abbia affermato la liceità dell'esposizione dei simboli di maggioranza nella scuola pubblica. La Corte Costituzionale tedesca, il Tribunale Federale svizzero, la Corte Suprema degli Stati Uniti hanno escluso senza appello la possibilità di affiggere a scuola i simboli della cristianità». *Contra*, **R. COPPOLA**, *Ancora sulla guerra mossa al Crocifisso: riflessioni minime di un ecclesiastico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit., gennaio 2002, il quale ritiene invece che «l'ecclesiastico che voglia difendere il simbolo del Crocifisso non ha bisogno di demolire la giurisprudenza costituzionale in tema di laicità dello Stato».



La Corte non avrebbe potuto, per esempio, legittimare la presenza del crocifisso in virtù di un suo supposto significato storico-culturale¹²⁴, poiché il principio supremo di laicità implica «*garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale*»¹²⁵.

E anche qualora avesse ammesso senza infingimenti – come hanno fatto i giudici di Strasburgo – la ineliminabile e predominante connotazione religiosa-confessionale del simbolo, la Corte avrebbe necessariamente dovuto vagliarne la legittimità alla luce dei principi costituzionali di libertà di coscienza e di laicità dello Stato.

Dei due profili, ai nostri fini il secondo può considerarsi assorbente rispetto al primo: quanto a quest'ultimo, chi scrive ritiene

¹²⁴ L'argomento, come si è visto, costituisce ormai un caposaldo della giurisprudenza amministrativa nella materia in esame, ma ha ricevuto avalli anche in dottrina, seppur con sfumature differenti. Si veda, per esempio, **M. NUNZIATA**, *Difesa della apponibilità del Crocifisso nelle aule scolastiche statali: in margine ad una recente pronuncia della Corte Costituzionale tedesca*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1996, I, pp. 609 ss., spec. pp. 612 s.; **F. PATERNITI**, *Tutelare il crocifisso quale simbolo del patrimonio storico e dell'identità culturale della Nazione*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 265 ss.

¹²⁵ Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203, cit., § 4 del considerato in diritto. Il riferimento alla formula del «*pluralismo confessionale e culturale*» è ricorrente nella giurisprudenza della Corte: cfr. anche sentt. 25 maggio 1990, n. 259, considerando 3.2; 27 aprile 1993, n. 195, terzo considerando; 5 maggio 1995, n. 149, terzo considerando. Si veda inoltre Corte cost., sent. 20 novembre 2000, n. 508, cit., terzo considerando, ove la Corte precisa che il principio di laicità caratterizza «*in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in eguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse*» e, in dottrina, **F. RIMOLI**, voce *Laicità*, cit., *passim*.

Tali considerazioni dovrebbero essere sufficienti a rendere vano ogni sforzo teso a reindirizzare il significato della croce da un campo semantico religioso a uno culturale, posto che la ricollocazione così operata non muta, nella sostanza, i profili di contrasto con il principio di laicità statutale. In conseguenza di ciò ogni simbolo – religioso o culturale che sia – dovrebbe vedersi negata la “cittadinanza” all'interno di un'aula scolastica pubblica, potendosi ammettere in tale contesto i soli simboli che rappresentino la Nazione e, per tale via, riconducano a un principio di inclusione che abbia come propri unici referenti i presupposti laici e personalistici della Carta costituzionale. Ragionando in questi termini si potrebbe per esempio ammettere la presenza della bandiera tricolore, simbolo della Repubblica (*ex art. 12 Cost.*): cfr. **G. CASUSCELLI**, *Interventi del Presidente delle sessioni di lavoro della Tavola rotonda*, in **AA. VV.**, *Simboli*, cit., pp. 9 ss., spec. p. 13; **S. DOMIANELLO**, *La rappresentazione*, cit., p. 36; **R. BIN**, *Inammissibile*, cit., p. 40; **N. FIORITA**, *La resistibile ascesa*, cit., p. 240; **C. MARTINELLI**, *La questione*, cit., p. 177; e, nella sostanza, **R. TOSI**, *Togliere il crocifisso perché non diventi una bandiera*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit., novembre 2001. O, per le stesse ragioni, il ritratto del Presidente della Repubblica, cui è l'art. 87 Cost. ad assegnare una valenza (anche) simbolica quando afferma che lo stesso «*rappresenta l'unità nazionale*»: cfr., ancora, **G. CASUSCELLI**, *Interventi*, cit., p. 13, nonché le ulteriori considerazioni svolte in **ID.**, *Il crocifisso*, cit., pp. 509 ss.



infatti che lo stesso non goda, nella materia che ci occupa, di rilevanza autonoma, nel senso preciso che nessuna istanza di tutela della libertà di coscienza potrà mai giustificare *ex se*, alla luce dei principi costituzionali vigenti, la rimozione di un simbolo – religioso, culturale, filosofico, etc. – in quanto lesivo della libertà di (o della libera formazione della) coscienza. Vale a dire che la coscienza non è lesa (*rectius*: non è lesa in misura tale da giustificare la reazione ordinamentale) sol perché la persona deve confrontarsi con l'ostensione di un simbolo, poiché altrimenti si porrebbe la necessità di tutelare la personalità individuale da ogni presenza sensibile in qualsiasi luogo e in qualsiasi momento, alla ricerca di una (irrealizzabile) asetticità simbolica.

Il momento della lesione si produce invece quando a esporre il simbolo sia lo Stato, vale a dire un ente alla cui autorità l'individuo è sempre e comunque subordinato e che dovrebbe garantire il rispetto e la promozione del pluralismo e così ergersi a rappresentante di tutto il plesso sociale, non solo di una sua parte, sia essa maggioritaria o di minoranza¹²⁶. In questi casi, come opportunamente ha rilevato anche la Corte di Strasburgo, colui che non si ritenga rappresentato dal simbolo in questione rischierebbe – tanto più quando si tratti di persona facilmente perturbabile, quale potrebbe essere un bambino – di avvertire sulla propria coscienza il “peso” di un'opzione statale a favore di un determinato complesso di convinzioni, tanto più quando egli non le condivide¹²⁷.

¹²⁶ In altri termini, «la violazione del diritto di eguaglianza e della libertà di coscienza nonché di religione non [sono] che corollari rispetto alla prevalente lesione al principio di laicità dello Stato»: così **A. REALE**, *Crocifissi in luoghi pubblici: «visibilità» della Chiesa cattolica in uno Stato non confessionale*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 292 ss., in partic. p. 293.

¹²⁷ Ciò che lede la libertà di coscienza non è allora il simbolo in sé, ma la percezione che lo Stato si sia “schierato”: la violazione (di un profilo essenziale) del principio di laicità determina la lesione della libertà dell'individuo. In quest'ordine di idee sembra essersi posta anche la Corte di Cassazione italiana quando, in occasione della citata sentenza 1° marzo 2000, n. 4273 (cfr. *supra*, nota 79), ha ritenuto che «[o]gni violazione del principio di laicità nel modo indicato in qualsivoglia seggio elettorale costituito non può non essere avvertita da una coscienza informata a quel principio come violazione [della libertà di coscienza] nella sua interezza, indipendentemente dal luogo in cui si verifichi», per concludere poi affermando che «costituisce, pertanto, giustificato motivo di rifiuto dell'ufficio di presidente, scrutatore o segretario – ove non sia stato l'agente a domandare di essere ad esso designato – la manifestazione della libertà di coscienza, il cui esercizio determini un conflitto tra la personale adesione al principio supremo di laicità dello Stato e l'adempimento dell'incarico a causa dell'organizzazione elettorale in relazione alla presenza nella dotazione



Pertanto, è evidente che se la presenza del simbolo religioso è o non è potenzialmente lesiva a seconda che ad esporlo sia o non sia la Amministrazione, la carica offensiva non può risiedere nell'esposizione in sé, che altrimenti la distinzione non avrebbe senso; risiederà, piuttosto, nelle sue modalità (oggettive ma in primo luogo) soggettive, che devono implicare necessariamente un intervento dell'ente pubblico. In altre parole, il fatto che il simbolo sia esposto da parte dell'autorità pubblica costituisce, per così dire, elemento essenziale della fattispecie lesiva (della coscienza e, soprattutto, della laicità dello stato¹²⁸), che altrimenti non sussisterebbe.

Assimilare l'adesione al simbolo operata dall'individuo e quella manifestata dalle istituzioni, parificandole quanto alle potenzialità offensive, è fuorviante e rischia di condurre a risultati paradossali, perché costringe all'alternativa: escludere (in quanto lesivo dell'altrui libertà di coscienza) ogni simbolo dal momento del pubblico confronto, anche se espressivo di una convinzione meramente individuale e pertanto protetta, anche nelle sue esteriorizzazioni, dall'art. 19 Cost., oppure escludere la carica lesiva di ogni rappresentazione simbolica e ammetterne pertanto l'esposizione anche da parte delle istituzioni¹²⁹.

obbligatoria di arredi dei locali destinati a seggi elettorali, pur se casualmente non di quello di specifica designazione, del crocifisso o di altre immagini religiose».

Nella medesima prospettiva si muovono le considerazioni di **S. BARAGLIA**, *Il crocifisso*, cit., pp. 2142 s., che cita sul punto **J. LUTHER**, *La croce della democrazia*, in **AA. VV.**, *Democrazia, diritti, Costituzione*, a cura di G. Gozzi, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 110 ss., secondo il quale la presenza del crocifisso nelle aule «comunica e realizza un momento di identificazione tra Stato e contenuti di fede».

¹²⁸ L'esposizione del simbolo religioso all'interno di una struttura pubblica integra di per sé una violazione del principio di laicità, a prescindere dalla prova del danno effettivo subito dalle coscienze di coloro che accedono a quella struttura: cfr. **L. MANCINI**, *Simboli religiosi e conflitti nelle società multiculturali*, in **AA. VV.**, *I simboli religiosi*, cit., pp. 1 ss., spec. p. 17.

È chiaro, peraltro, che solo la lesione di un diritto (garantito dalla Convenzione di Roma) legittima l'intervento – e il conseguente accertamento dell'intervenuta violazione – della Corte europea. Tuttavia nel caso in esame e in casi analoghi la violazione del diritto soggettivo, imprescindibile appiglio per la giurisdizione sovranazionale, funge da volano anche nel diritto interno, traghettando modalità ed effetti della mancanza statale su un piano "altro": dal piano, cioè, della semplice e isolata lesione *ex parte status* di una posizione soggettiva di colui che è soggetto alla (ma anche soggetto partecipante della) propria sovranità, al piano del tradimento dei propri principi fondatori e fondanti, che è simultanea violazione dei diritti di tutti. Perché a questo conduce, in buona sostanza, il rinnegare i principi supremi dell'ordinamento, ivi inclusa la laicità repubblicana.

¹²⁹ Cfr. **C. CARDIA**, *Principi*, cit., p. 196, che a proposito dell'esposizione del crocifisso nella aule scolastiche scrive: «una volta eliminato un simbolo religioso non se ne possono ammettere altri, neanche indirettamente, né si possono consentire



Ciò che invece dovrebbe consentire di distinguere le due ipotesi – e di tenere logicamente separate, per esempio, la tematica del crocifisso da quella del velo islamico – risiede nel carattere pluralista e laico della Repubblica¹³⁰, che comporta la neutralità ed equidistanza dello Stato di fronte a tutte le opzioni filosofiche e religiose¹³¹ e, come

comportamenti che manifestamente e pubblicamente si richiamino a una religione o ad un'altra, o che richiedano il mantenimento di determinate identità religiose o culturali. In altri termini, anche l'adozione del velo islamico, o la recita della preghiera in pubblico [...] dovrebbero essere inibite sulla base del principio di laicità. [...] Con la conseguenza che la laicità mortificherebbe il multiculturalismo». Il passo è adesivamente riportato da **R. COPPOLA**, *Libertà delle confessioni e simboli religiosi*, in **AA. VV.**, *Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 81 ss., spec. pp. 88 s., il quale ritiene conseguentemente che «la Corte costituzionale non avrebbe potuto comunque sancire, in Italia, l'illegittimità delle norme concernenti l'esposizione del Crocifisso nelle aule scolastiche».

Sulla distinzione tra l'adesione simbolica pubblica, imposta dal dovere di neutralità ed equidistanza delle istituzioni dalle diverse estrinsecazioni (anche organizzate o istituzionalizzate) del religioso, e quella privata, che dovrebbe invece essere lasciata tendenzialmente libera, insistono invece **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il crocifisso*, cit., p. 17, e **M. PARISI**, *Simboli*, cit., pp. 1420 ss. Nello stesso senso, con specifico riguardo alla distinzione tra la problematica del crocifisso e quella del velo islamico, **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 118; **S. BARAGLIA**, *Il crocifisso*, cit., pp. 2132 ss.; **E. LA ROSA**, "Uso", cit., p. 5 e pp. 57 ss.; **M. CARTABIA**, *Il crocifisso e il calamaio*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 63 ss., spec. pp. 63 s. Le due prospettive – adesione simbolica dell'individuo e dello Stato – potrebbero tutt'al più convergere, se ci limitiamo alla casistica già sperimentata, nella problematica dell'«insegnante con il velo»: sul punto si veda **C. MARTINELLI**, *La questione*, cit., pp. 169 ss., e, ancora, **S. BARAGLIA**, *Il crocifisso*, cit., pp. 2134 s.

¹³⁰ Sul carattere necessariamente pluralista di ogni ordinamento che voglia qualificarsi laico cfr. **C. CARDIA**, voce *Stato laico*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., vol. XLIII, 1990, pp. 874 ss., spec. pp. 875 s. Si veda altresì, con specifico riferimento all'esperienza italiana, **L. GUERZONI**, *Considerazioni critiche sul «principio supremo» di laicità dello Stato alla luce dell'esperienza giuridica contemporanea*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1992, I, pp. 86 ss., spec. p. 94, che individua nel «regime di pluralismo confessionale e culturale» l'asse portante sul quale la Corte costituzionale ha costruito il principio supremo di laicità.

¹³¹ Cfr. sent. 20 novembre 2000, n. 508, cit., terzo considerando: «[i]n forza dei principi fondamentali di uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione (art. 3 della Costituzione) e di uguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (art. 8 della Costituzione), l'atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e imparzialità nei confronti di queste ultime, senza che assumano rilevanza alcuna il dato quantitativo dell'adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa (sentenze nn. 925 del 1988, 440 del 1995 e 329 del 1997) e la maggiore o minore ampiezza delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o di un'altra di esse (ancora la sentenza n. 329 del 1997), imponendosi la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione di appartenenza (così ancora la sentenza n. 440 del 1995). [...] Tale posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del



sua necessaria conseguenza, l'imparzialità della pubblica amministrazione nei riguardi delle diverse confessioni¹³², alla quale non sono invece tenuti gli individui, credenti e non: tanto basta per escludere *in radice* la legittimità dell'esposizione di qualsiasi simbolo religioso all'interno dei locali delle scuole pubbliche.

Qualche osservazione riguarda, in ultimo, le soluzioni prospettabili per il futuro.

Si è già visto come la sentenza Lautsi della Corte di Strasburgo sembri indicare la via della radicale eliminazione di qualsiasi simbolo religioso dai locali scolastici pubblici, e come la stessa soluzione sia la più coerente con l'impianto della nostra Carta costituzionale. È anche noto peraltro come da tempo la dottrina italiana (e non solo) si interroghi alla ricerca di altre soluzioni, che consentano di superare la situazione di stallo che avvolge l'"affaire" del crocifisso, in primo luogo con riguardo agli ambienti scolastici. Si è proposto, così, sia di perseguire l'eguaglianza "verso l'alto" – cioè non eliminando il crocifisso ma affiancandogli i simboli di altre religioni¹³³ – sia di

principio di laicità che la Corte costituzionale ha tratto dal sistema delle norme costituzionali, un principio che assurge al rango di "principio supremo" (sentenze nn. 203 del 1989, 259 del 1990, 195 del 1993 e 329 del 1997)». Cfr. anche sent. 14 novembre 1997, n. 329, cit., secondo considerando: il «principio costituzionale della laicità o non-confessionalità dello Stato, affermato in numerose occasioni da questa Corte [...] come si ricava dalle disposizioni che la Costituzione dedica alla materia, non significa indifferenza di fronte all'esperienza religiosa ma comporta equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose». E, ancora, sent. 9 luglio 2002, n. 327, secondo considerando: «[i]l principio fondamentale di laicità dello Stato, che implica equidistanza e imparzialità verso tutte le confessioni, non potrebbe tollerare che il comportamento di chi impedisca o turbi l'esercizio di funzioni, cerimonie o pratiche religiose di culti diversi da quello cattolico, sia ritenuto meno grave di quello di chi compia i medesimi fatti ai danni del culto cattolico».

¹³² Arg. ex art. 97 Cost. Si veda sul punto **G. CASUSCELLI**, *Interventi*, cit., pp. 13 s., il quale fa derivare quale «necessario complemento» del carattere laico dello Stato l'esistenza della pretesa in capo a ciascuno e «nei confronti della pubblica amministrazione che essa assolva concretamente e fattivamente al suo dovere di imparzialità e neutralità in ordine al fattore religioso individuale e collettivo». Sul rapporto che lega principio di uguaglianza in materia religiosa, uguale libertà delle confessioni e imparzialità della pubblica amministrazione si veda invece **ID.**, voce *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., vol. XV, 1999, pp. 428 ss., spec. pp. 441 s.

¹³³ L'impraticabilità di una soluzione normativa di tal fatta – che finirebbe, comunque, per discriminare tutti coloro che non si identifichino in alcun simbolo ostensibile – era stata tuttavia già evidenziata nell'analisi di **L. ZANNOTTI**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1990, I, pp. 325 ss., spec. pp. 331 s., che distingueva su questo punto la questione concernente l'esposizione del crocifisso dalla tematica relativa alla tutela penale del sentimento religioso, nella quale potevano invece ammettersi margini di estensione "verso l'alto" della fattispecie. Conformi **F. RIMOLI**, *Ancora sulla laicità: ma la Corte non vuole salire sulla croce...*, in *Associazione*



operare non *ex lege* bensì rimettendo alla scelta dell'utenza immediatamente interessata, genitori e/o alunni, o dell'autorità scolastica locale ogni decisione sul punto¹³⁴. Minimo comune denominatore di queste ipotesi di lavoro sembra essere la ricerca pragmatica di una soluzione ampiamente condivisa che consenta di abbandonare il sistema vigente – del quale, per quanto a volte strenuamente difeso, si avverte da più parti lo stridore con le direttive costituzionali – senza scontentare nessuno.

Nonostante l'apprezzabile intento, tali indicazioni prestano tuttavia il fianco ad almeno due ordini di appunti. Da una parte esse sembrano concedere troppo al compromesso in tributo a una "pace sociale" di breve periodo, cercando di coniugare l'inconiugabile per

Italiana dei Costituzionalisti, cit., gennaio 2005; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Laicità dello Stato ed esposizione del crocifisso nelle strutture pubbliche*, in **AA. VV.**, *I simboli religiosi*, cit., pp. 125 ss., spec. p. 133.

¹³⁴ Si tratta, in buona sostanza, dell'esito raggiunto in Baviera, sul quale si veda **N. FIORITA**, *La resistibile ascesa*, cit., pp. 241 ss., che lo espone ad articolate considerazioni critiche. Conformi, seppure a tratti sotto prospettive differenti, le opinioni di **C. LUZZATI**, *Lo strano caso del crocifisso*, in *Ragion pratica*, 2007, I, pp. 125 ss., spec. pp. 135 s., che cita sul punto **C. FUSARO**, *Pluralismo e laicità. Lo stato non può ridurre la fede a cultura, né costruire sul fatto religioso identità partigiane*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 147 ss.; **C. MARTINELLI**, *Le necessarie conseguenze*, cit., pp. 209 s. (ma si veda anche **ID.**, *La questione*, cit., pp. 173 ss.); **G. BRUNELLI**, *Neutralità dello spazio pubblico e «patto repubblicano»: un possibile modello d'integrazione sociale*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 51 ss., sul punto pp. 54 s.; **R. TOSI**, *I simboli religiosi e i paradigmi della libertà religiosa come libertà negativa*, *ibidem*, pp. 306 ss.; **C. PANZERA**, «Juristen Böse Christen»? *Crocifisso e scuole pubbliche: una soluzione «mite»*, *ibidem*, pp. 251 ss., spec. pp. 255 ss.; **S. MANCINI**, *Il potere dei simboli, i simboli del potere. Laicità e religione alla prova del pluralismo*, Padova, Cedam, 2008, pp. 31 ss. Con diverse sfumature, alla "soluzione bavarese" (o, comunque, alla previsione di un regime flessibile che contempli il coinvolgimento delle diverse componenti della comunità di volta in volta interessata) aderiscono invece **S. CECCANTI**, *E se la Corte andasse in Baviera?*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 1 ss., sul punto pp. 21 ss.; **S. FERRARI**, *Introduzione*, in **AA. VV.**, *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, a cura di S. Ferrari, Roma, Carocci, 2006, pp. 3 ss., spec. p. 15; **N. COLAIANNI**, *La "laicità" della croce e "la croce" della laicità*, in *Osservatorio*, cit., maggio 2004; **M. CARTABIA**, *Il crocifisso*, cit., pp. 68 ss.; **B. RANDAZZO**, *Laicità «positiva»*, cit., p. 843; **M. CANONICO**, *Il crocifisso nella aule scolastiche: una questione ancora aperta*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2004, I, pp. 259 ss., spec. pp. 284 s. E nella sostanza, sembrerebbe, **R. BOTTA**, *Manuale*, cit., p. 312; **M. PARISI**, *Simboli*, cit., p. 1451, nt. 60.

Il 18 dicembre 2009 è stato presentato in Senato dall'On. Ceccanti (e altri) un disegno di legge, attualmente assegnato alla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente, recante «*Norme generali sulla affissione di crocifissi nelle aule scolastiche sulla base del principio di autonomia delle istituzioni scolastiche, in analogia alla legislazione bavarese e alla giurisprudenza castigliana*»: il testo completo del d.d.l. n. 1947 è consultabile alla url <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00450683.pdf>.



porre fine a quella che è stata chiamata «la piccola guerra dei crocefissi»¹³⁵: nessuna soluzione diversa da una parete bianca¹³⁶ è infatti compatibile con il principio di laicità¹³⁷, che si fonda sulla regola della distinzione degli ordini¹³⁸ e importa equidistanza dello Stato, in ogni luogo e in ogni sua azione, da tutte le credenze religiose e a-religiose, e non solo da quelle che – secondo un modello “a scacchiera” della laicità che consentirebbe un’equidistanza modulata a seconda dei gruppi locali di pressione e assurdamente diversificata da aula ad aula – siano maggiormente rappresentate nella singola comunità scolastica¹³⁹.

¹³⁵ **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso*, cit., p. 229.

¹³⁶ Salvo, comunque, il «monopolio repubblicano di tutta la simbologia collocata negli edifici pubblici»: così **C. MARTINELLI**, *Le necessarie conseguenze*, cit., p. 211. Si veda anche quanto esposto *supra*, spec. nota 125, nonché **S. DOMIANELLO**, *La rappresentazione*, cit., pp. 34 ss., che individua nel tricolore l’unico simbolo dell’identità repubblicana e ritiene che «non sarebbe assolutamente contraria alla nostra Carta fondamentale, anzi dovrebbe ricondursi all’opposto tra le fonti dotate di contenuto “sostanzialmente costituzionale”, l’introduzione legislativa di un generale divieto [...] di esposizione di simboli religiosi negli spazi predelimitabili come pubblici».

¹³⁷ Questa è anche l’opinione di **F. RIMOLI**, *Ancora*, cit.; **C. LUZZATI**, *Lo strano caso*, cit., in partic. pp. 143 s.; **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il crocifisso*, cit., p. 17, che vede nel «muro bianco» l’unica via perché si realizzi «in questo momento storico la garanzia dei diritti fondamentali della persona».

Nell’assenza di ogni simbolo religioso o ideologico non potrebbe, del resto, essere letto un rifiuto statale nei confronti del religioso, che sarebbe invece implicito per esempio nell’ostensione di un simbolo ateo; l’assenza del (simbolo) religioso e la presenza del (simbolo) a-religioso non possono essere confuse, né sul piano logico né su quello giuridico: cfr. **C. LUZZATI**, *Lo strano caso*, cit., p. 128 (spec. nota 6) e pp. 140 ss. Ritiene invece che la soluzione della “parete bianca” ricondurrebbe a un’opzione statale per una sorta di «“confessionalismo laico”» espressivo di una «visione atea delle istituzioni», **M. CARTABIA**, *Il crocifisso*, cit., p. 66. Sostanzialmente conforme **I. NICOTRA**, *Il crocifisso nei luoghi pubblici: la Corte costituzionale ad un bivio tra riaffermazione della laicità di «servizio» e fughe in avanti verso un laicismo oltranzista*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 232 ss., spec. p. 238. Valuta positivamente l’eventuale approvazione di una legge che «abrogando esplicitamente le “disposizioni regolamentari e non” si esprima apertamente a favore dell’assenza di simboli religiosi in luoghi pubblici particolarmente “significativi”, quali le aule scolastiche», anche **A. G. CHIZZONITI**, *Identità culturale*, cit., p. 4.

¹³⁸ È proprio il profilo legato alla doverosa distinzione dell’ordine dello Stato da quello delle confessioni religiose che determina in primo luogo l’illegittimità costituzionale dell’esposizione di un simbolo religioso all’interno di un’aula scolastica, che non sarebbe pertanto attenuata qualora «simile presenza fosse decretata non da una norma generale, ma da una valutazione delle singole comunità scolastiche»: così **J. PASQUALI CERIOLO**, *Laicità dello Stato ed esposizione del crocifisso: brevi note sul (difficile) rapporto tra la presenza del simbolo religioso nelle strutture pubbliche e il principio di separazione degli ordini*, in *Osservatorio*, cit., luglio 2005, p. 6.

¹³⁹ È quanto affermato – in materia diversa, ma con statuizioni che hanno evidentemente portata generale – dalla Corte costituzionale in occasione della



Conseguenza, questa, del fatto che in materia di libertà religiosa, e in generale quando si tratti di diritti fondamentali, il principio di laicità interviene a qualificare l'assetto democratico tutelando le minoranze e limitando così, se necessario, la portata del principio maggioritario¹⁴⁰.

In secondo luogo, alcune soluzioni tra quelle proposte sembrano presupporre che l'esposizione di un simbolo religioso all'interno di un'aula scolastica sia la risposta legittima alla manifestazione di un'(altrettanto legittima) esigenza di libertà religiosa dei consociati¹⁴¹. Pur prescindendo dall'apoditticità dell'assunto per cui l'ostensione di

sentenza 14 novembre 1997, n. 329, cit., considerando n. 3: «Il richiamo alla cosiddetta coscienza sociale, se può valere come argomento di apprezzamento delle scelte del legislatore sotto il profilo della loro ragionevolezza, è viceversa vietato là dove la Costituzione, nell'art. 3, primo comma, stabilisce espressamente il divieto di discipline differenziate in base a determinati elementi distintivi, tra i quali sta per l'appunto la religione. [...] Diversamente ragionando, si finirebbe per rendere cedevoli la garanzia costituzionale dell'uguaglianza rispetto a mutevoli e imprevedibili atteggiamenti della società»; in quell'occasione la Corte proseguiva ricordando che «la garanzia dell'uguaglianza, [...] rispetto ad alcuni potenziali fattori di disuguaglianza (tra i quali la religione), concorre alla protezione delle minoranze». L'irrilevanza del c.d. criterio statistico o quantitativo era già stata sancita dalla Corte in occasione della sent. 28 luglio 1988, n. 925, nella quale affermava che «[i]l superamento della contrapposizione fra la religione cattolica, "sola religione dello Stato", e gli altri culti "ammessi", sancito dal punto 1 del Protocollo del 1984, renderebbe, infatti, ormai inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basasse soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose».

Critica aspramente la c.d. soluzione bavarese, proprio in virtù del fatto che essa «polarizza la questione sul solo versante della libertà religiosa [...] espellendo completamente dalla vicenda il profilo della laicità dello Stato – della sua indefettibile neutralità – che a me pare ugualmente intaccato sia dal crocifisso autoritariamente esposto sia dal crocifisso democraticamente votato», **N. FIORITA**, *La resistibile ascesa*, cit., pp. 244 s.

¹⁴⁰ In questa direzione si muovono anche gli appunti di **G. CASUSCELLI**, *Interventi*, cit., p. 15: «[h]o una profonda difficoltà a ritenere che le autonomie possano essere realizzate con modalità tali da ledere l'unità nazionale e l'interesse generale del Paese, come succederebbe se le decisioni assunte in sede locale, anche con metodo democratico, potessero legittimamente porsi in contrasto con il generale atteggiamento laico della Repubblica a fronte della religione. Anche dal punto di vista politico, la frammentazione dei diritti di libertà religiosa e la differenziazione territoriale delle tutele finirebbe col porre seri problemi di convivenza nelle comunità dove siano presenti quelle minoranze confessionali contro le quali opera il nuovo integralismo». Si veda anche **C. LUZZATI**, *Lo strano caso*, cit., pp. 129 s. e, seppur senza specifico riferimento alla problematica dei simboli religiosi, si veda **F. RIMOLI**, voce *Laicità*, cit., p. 2.

¹⁴¹ La costruzione teorica è evidente in **M. CANONICO**, *Il crocifisso*, cit., pp. 284 s., che individua nella presenza del crocifisso una «forma di manifestazione della propria libertà religiosa», e sembrerebbe presupposta anche da **B. RANDAZZO**, *Laicità «positiva»*, cit., p. 843. Di segno opposto quanto scrive **S. BARAGLIA**, *Il crocifisso*, cit., p. 2147.



un simbolo religioso in un luogo comune contribuirebbe a realizzare la libertà religiosa dell'individuo, tali postulati conducono al rovesciamento del rapporto laicità-libertà, esaltando della prima il solo portato promozionale della seconda e misconoscendone il fondamento pluralista¹⁴²: laicità significa (anche) che il diritto di libertà religiosa di tutti sia realizzato in egual misura, e ciò comporta, per quanto qui interessa, che non soccorre alcun fondamento giuridico alla pretesa del singolo a che sia esposto un dato simbolo religioso all'interno di un edificio scolastico pubblico.

10 – Conclusioni ...

Come si è visto le due sentenze in esame, ben lungi dall'essere prodotti anomali di una malintesa deriva europeistica, inconciliabili con i principi fondanti del nostro ordinamento, sono con essi perfettamente conformi nei presupposti e negli effetti, e anzi avrebbero già dovuto costituirne prodotto giuridicamente necessitato. Accusare l'Europa di calpestare la cultura e/o la tradizione italiana è fare opera mistificatoria: se motivo di stupore vi deve essere, esso dovrebbe concernere non già le ragioni per cui il processo regionale europeo di integrazione ci sottopone a simili "giochi"¹⁴³, bensì i motivi per i quali alle medesime soluzioni di diritto non fossimo già giunti con le nostre forze.

In altre parole, queste due pronunce sono un campanello d'allarme, e non già un segnale confortante del fatto che – parafrasando

¹⁴² A conferma di ciò – vale a dire, dell'incompatibilità di fondo tra simili ipotesi di lavoro e la piattaforma argomentativa che ha sorretto fino a oggi la giurisprudenza costituzionale che ha enucleato e dato forma giuridica al principio di laicità – può essere letto l'auspicio, formulato da **M. CANONICO**, *Il crocifisso*, cit., pp. 285 s., a che tali soluzioni in materia di simboli religiosi nelle aule scolastiche divengano operative, ciò che secondo l'Autore potrà accadere «serenamente» solo quando la Corte «riterrà di rivedere la propria visione del principio di laicità, improntata ad una impostazione astratta ed assoluta che, applicata fino alle estreme conseguenze, rischia di travolgere l'intera organizzazione della società italiana e l'ordinamento cui essa ha dato origine, fondato sui principi di quella matrice cattolica che ha storicamente ispirato l'intera cultura occidentale».

Sull'ermeneutica "sbilanciata" che conduce, mediante una redistribuzione della primarietà assiologica ai diversi «corollari» o «riflessi» del principio di laicità, al sostanziale svuotamento del principio unitario, si veda *infra*.

¹⁴³ Come ha scritto **M. RICCA**, *Chi vuole il crocifisso?*, cit., p. 7, l'esito cui è giunta la Corte di Strasburgo nel caso *Lautsi c. Italia* è stato «avvertito dai più come un'invasione, un'effrazione del recinto di autodeterminazione culturale dell'intero popolo italiano».



il mugnaio di Potsdam – a Strasburgo ci siano dei giudici: esse esigono che si prenda atto della circostanza paradossale che ha costretto a ricorrere a un giudice sovranazionale per ottenere il riconoscimento di posizioni soggettive che avrebbero già potuto (e dovuto) trovare soddisfazione in virtù di quei principi supremi dell'ordinamento costituzionale ai quali è riconosciuto il ruolo (e il rango) di canoni assiologici primari, sovraordinati e immodificabili dell'impianto repubblicano¹⁴⁴.

Invitano, poi, a indagare i motivi che vi hanno condotto. Chi voglia approfondirli non potrà esimersi dal prendere atto di un altro paradosso, che interessa il principio di laicità¹⁴⁵: esso, per quanto «supremo», è spesso relegato nel nostro ordinamento al ruolo di ostentato referente costituzionale per prassi e normative che di laico hanno ben poco o, tutt'al più, di principio programmatico riconducibile alla «costituzione-progetto»¹⁴⁶. Sarà anche necessario riconoscere che

¹⁴⁴ Cfr. **A. ALBISETTI**, *Corte costituzionale e problematica ecclesiasticistica negli anni novanta*, in **AA. VV.**, *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, cit., vol. I, pp. 1 ss., *passim*, e ivi bibliografia.

¹⁴⁵ Il «paradosso della riforma dovuta e temuta» che conduce ormai da tempo maggioranze di governo e parlamentari a rendersi fautrici di una revisione ordinamentale rispettosa del principio di laicità e al contempo rimanere intimorite e inerti di fronte all'ambizioso obiettivo era stato evidenziato da **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/1997, pp. 61 ss., che riprendeva sul punto un'espressione di **G. ZAGREBELSKY**, *I paradossi della riforma costituzionale*, in **AA. VV.**, *Il futuro della Costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro, J. Luther, Torino, Einaudi, 1996, pp. 293 ss., in partic. p. 308. Di «inquietante appannamento o, se si preferisce, [...] tentativo di svuotamento, del concetto-chiave di laicità» ha scritto **C. LUZZATI**, *Lo strano caso*, cit., p. 125.

¹⁴⁶ La locuzione, contrapposta a quella di «costituzione-bilancio», è di **G. CASUSCELLI**, *Le laicità*, cit., p. 183. In un suo precedente scritto («L'evoluzione...», cit., p. 84) l'Autore individuava nella laicità un principio «declassato ad enunciato di bassa capacità prescrittiva, privo di incidenza immediata e diretta nel corpo normativo dell'ordinamento». Sul punto si veda anche **ID.**, *Laicità*, cit., p. 471; **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 102 ss.; **N. FIORITA**, *Il crocifisso: da simbolo confessionale a simbolo neo-confessionista*, in **AA. VV.**, *I simboli religiosi*, cit., pp. 179 ss., spec. pp. 199 ss.; **M. TEDESCHI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 4^a ed., Torino, 2007, pp. 104 s., che individua nella laicità un «principio allo stadio tendenziale [...] di tipo convenzionale e come tale essenzialmente utile ma non universalmente accetto», in quanto la nostra società si caratterizzerebbe oggi per un «confessionismo strisciante». O, ancora, **P. BELLINI**, *Della idea di laicità nelle relazioni fra privati*, in **AA. VV.**, *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996, pp. 11 ss.: «anche se presentata formalmente, sin nelle sedi ufficiali più autorevoli, come costitutiva d'un principio supremo dell'ordinamento giuridico [la laicità] rimane non di meno isterilita, e come spenta di mordente, quando si tratta di tradurla in atto nel vivo del rapporto



un'attuazione decisa dei portati della laicità – ma lo stesso può dirsi, con gli opportuni adattamenti, per il principio supremo di tutela giurisdizionale – si è avuta solo “a chiazze”, differenziandosi la spinta propulsiva verso un rientro nei margini della costituzionalità sia in ragione della materia sia in ragione della sede (legislativa, amministrativa, giurisprudenziale o dottrinale)¹⁴⁷.

L'operazione di depotenziamento del principio, come è noto, è condotta non contestandolo *apertis verbis* bensì appellandosi alla distinzione tra le laicità (sana e non), o tra laicità e laicismo¹⁴⁸; oppure assegnando, a seconda delle circostanze, a uno dei «corollari» della laicità la prevalenza sugli altri, con il ricorso implicito a una sorta di bilanciamento tra contenuti che finisce per privare di unitarietà e coerenza interna il principio assiologicamente superiore. È ricorrente, a questo proposito, la iper-valutazione della declinazione “in positivo” della c.d. laicità all'italiana¹⁴⁹, che conduce a legittimare operazioni promozionali a favore soltanto di alcune (o di una sola tra le tante) confessioni in virtù dell'attitudine interventista dello Stato-comunità¹⁵⁰,

comunitario generale», sino a diventare «una vuota formula: un inconsistente *flatus vocis*, di tanta pieghevolezza concettuale da poter arrivare a ricoprire (in questo suo genericismo) le più disparate situazioni pratiche, prendendo – a volta a volta – le significazioni più diverse».

¹⁴⁷ Sul punto si rinvia alle considerazioni di **G. CASUSCELLI**, *Le laicità*, cit., *passim* e in particolare pp. 180 ss.; **ID.**, *Le attuali prospettive*, cit., pp. 32 ss.; **S. SICARDI**, *Alcuni problemi*, cit., *passim* e in partic. p. 15 e pp. 31 ss., che dal quadro complessivo della legislazione e della giurisprudenza trae l'impressione di uno «svaporare», di una «precoce sfioritura e, addirittura, di “torsione” del principio di laicità», per concludere ritenendo che si sia di fronte a «un'attuazione, in via legislativa e giurisprudenziale, assai accidentata e sempre più incerta ed insoddisfacente». Con specifico riguardo all'attuazione giurisprudenziale del principio di laicità si vedano **N. COLAIANNI**, *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni: i giudici*, in *Stato, Chiese*, cit., gennaio 2008; **G. CASUSCELLI**, *La “supremazia” del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali: il giudice ordinario*, in **AA. VV.**, *La laicità del diritto*, cit., p. 101 ss.; **N. MARCHEI**, *La giurisprudenza ordinaria in materia penale: le contraddittorie anime del principio di laicità*, *ibidem*, pp. 219 ss.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *La laicità*, cit.

¹⁴⁸ Sull'origine delle distinzioni che hanno portato, specialmente negli ambienti cattolici, a propugnare una «sana laicità» in contrapposizione a un osteggiato «laicismo» si veda **L. GUERZONI**, *Stato laico e stato liberale: un'ipotesi interpretativa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1977, I, pp. 509 ss., spec. nt. 3 a p. 510. Cfr. anche **C. LUZZATI**, *Lo strano caso*, cit., pp. 125 s.; **F. PATRUNO**, *Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità*, in *Osservatorio*, cit., giugno 2005, p. 10; **S. MANCINI**, *La supervisione europea*, cit.

¹⁴⁹ Così, per esempio, **G. MAJORANA**, *La questione del crocifisso alla luce della dimensione promozionale della libertà religiosa*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 194 ss., *passim* e spec. p. 199; e **I. NICOTRA**, *Il crocifisso*, cit., p. 238.

¹⁵⁰ Cfr. Corte cost., sent. 11 aprile 1989, n. 203, cit., § 7 del considerato in diritto: «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



in aperta violazione del principio pluralistico che vorrebbe parimenti protetta la libertà di coscienza di tutti e la uguale libertà di tutte le confessioni religiose¹⁵¹.

Simili operazioni sembrano essere in qualche misura i prodotti di un contesto generale che vede sopravvivere numerose incrostazioni (confessionistiche e non) tanto nell'ordinamento¹⁵² quanto nel senso comune di una larga parte dei consociati, mutevole nella sua consistenza numerica a seconda delle circostanze e dei temi trattati¹⁵³.

religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini».

Muovendo dalla considerazione che la sentenza n. 203/1989 della Corte sia un testo «estremamente ambiguo» – in quanto afferma la laicità consentendo al contempo «l'indottrinamento nelle scuole» – **C. LUZZATI**, *Lo strano caso*, cit., pp. 127 s., ritiene che «questo equivoco principio di laicità “all'italiana” si rivela uno strumento assai poco risolutivo nel caso del crocifisso», poiché «c'è sempre qualcuno disposto a sostenere, proprio in nome della laicità, così intesa, e di una sorta di spirito di servizio da parte delle pubbliche autorità che l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, sebbene non sia più obbligatoria, è comunque consentita».

¹⁵¹ Uguaglianza, uguale libertà e attitudine interventista dei poteri pubblici nello Stato laico sono sempre state legate a doppio filo nella giurisprudenza della Corte costituzionale, per esempio quando ha affermato (sent. 27 aprile 1993, n. 195, cit., § 4 del considerato in diritto) che «il rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza [...] va garantito [...] in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa».

Si veda sul punto **G. CASUSCELLI**, «L'evoluzione», cit., p. 1124, nonché **ID.**, *Laicità*, cit., pp. 475 s.: «il riconoscimento della valenza “positiva” delle libertà esige che la connessa garanzia del diritto alla parità delle chances (*Chancengleichkeit*) sia accordata, quanto alla libertà religiosa, a tutti gli individui ed a tutte le confessioni, e che essa costituisca la regola e il limite dell'interventismo statale nella materia». Nella medesima direzione, con specifico riferimento alla problematica concernente i simboli religiosi e in particolare la sentenza n. 110/2005 del Tar Veneto, si esprime **N. FIORITA**, *La resistibile ascesa*, cit., pp. 249 s.

¹⁵² Di «cumulo greve di depositi che vanno man mano precipitando, isterilendosi – e tuttavia riverberando sulla presente realtà alcuni sprazzi del loro antico vigore» hanno scritto **S. BERLINGÒ** e **G. CASUSCELLI**, *Prefazione alla quinta edizione del Codice del diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 2009, p. XVII.

¹⁵³ Nel senso comune sembra evidenziarsi una contraddizione profonda tra la progressiva secolarizzazione delle abitudini dei consociati – che sono sempre meno attenti al rispetto dei dettami confessionali – e un recupero del religioso che si traduce tuttavia in uno “sviamento” del suo significato dal portato fideistico a quello culturale in senso lato, così che la formale adesione a questa o quella religione sembra rispondere per lo più a logiche meramente identitarie. Questo tipo di “metamorfosi dell'appartenenza” si rintraccia anche negli esiti pubblici delle vicende legate alla presenza dei simboli religiosi, e non è esclusiva del panorama sociale italiano: sul punto si veda **S. FERRARI**, *Dalla tolleranza ai diritti: le religioni nel processo di*



Tali zavorre – che non coincidono se non in parte con alcune residue «foglie secche» concordatarie, posto che negli ultimi anni è soprattutto il diritto comune di produzione unilaterale a sollevare dubbi di legittimità alla luce del principio di laicità – si accompagnano a forme di intolleranza e di protezionismo culturale oltranzista, spesso scaturenti da una illusoria e mal riposta ricerca di sicurezza¹⁵⁴, che impediscono un'evoluzione dell'ordinamento in senso veramente pluralistico, muovendosi nel segno dell'esclusione del "nuovo" e/o del "diverso"¹⁵⁵.

Le conseguenze peggiori di ciò non risiedono nell'eventuale imbarazzo di una democrazia (che dovrebbe essere) matura nel momento in cui si trova a "prendere lezioni di pluralismo" dai giudici europei¹⁵⁶, ma nel fatto che, soffocando in patria ogni ambizione al compimento del modello di stato laico e pluralista prefigurato dal Costituente nel segno della coerenza intraordinamentale, si determina necessariamente anche l'impossibilità, giuridica e *de facto*, di esportare quel modello e porlo, una volta giunto al collaudo dell'Europa, a confronto con tradizioni diverse. Con il risultato che la tendenza della Corte europea potrebbe essere quella di rivolgersi a modelli diversi dal nostro – e che non sono alieni dal produrre conseguenze negative sul libero esplicarsi della libertà religiosa – ma più credibili solo perché più forti, e più forti solo perché i Paesi che li adottano, seppur talvolta incorrendo in evidenti scivoloni, li mettono in pratica e credono in essi¹⁵⁷: si pensi, in primo luogo, al modello francese e a quello turco¹⁵⁸, e

unificazione, in *Concilium*, 2004, II, pp. 60 ss. e in particolare pp. 64 s.; **C. LUZZATI**, *Lo strano caso*, cit., p. 142.

¹⁵⁴ Sulle conseguenze che la recente "corsa alla sicurezza" determina sull'atteggiarsi della libertà religiosa si veda **S. FERRARI**, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2005, pp. 161 ss.; **G. CASUSCELLI**, *La libertà religiosa alla prova dell'Islām: la peste dell'intolleranza*, in *Stato, Chiese*, cit., luglio 2008, *passim*.

¹⁵⁵ Esempio emblematico di quanto sopra è un recente disegno di legge in materia di edilizia di culto che – anche a prescindere dai singoli profili di illegittimità costituzionale che ne inficiano in maniera grossolana pressoché ogni disposizione – si fonda a tutta evidenza su una (non dichiarata) volontà di erigere vere e proprie "barriere all'ingresso" nell'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito: sul punto può vedersi **N. MARCHEI**, *Gli edifici dei "culti ammessi": una proposta di legge coacervo di incostituzionalità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2010, in corso di pubblicazione.

¹⁵⁶ Rimane comunque «curioso» che l'Italia sia uno Stato costituzionalmente laico, e tuttavia «debba ricordarcelo un giudice straniero»: così **M. AINIS**, *Nessuna legge lo prevede*, in *La Stampa*, 4 novembre 2009, p. 1.

¹⁵⁷ Nel "curriculum" della laicità italiana invocata, richiamata e praticata la Corte di Strasburgo rinviene invece un insolito repertorio, nel quale convergono interventi di



alle emblematiche soluzioni che nei due ordinamenti sono state date alla questione del velo islamico¹⁵⁹, che sembrano

stampo sia liberal-giurisdizionalista sia confessionale-totalitario, così che «[l]’osservatore esterno del diritto ecclesiastico italiano repubblicano trae da questa confusione [della laicità] un giudizio complessivo che penalizza l’intero sistema, perché quest’ultimo si presenta al suo sguardo come intrinsecamente contraddittorio e sostanzialmente incapace di esprimere scelte fondanti certe e chiare: così **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità*, cit., p. 44 (corsivo testuale).

¹⁵⁸ Per un’analisi comparata si veda, in relazione all’esperienza francese, **P. CAVANA**, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998; **M. D’ARIENZO**, *La laicità francese secondo Nicolas Sarkozy*, in questa *Rivista*, luglio 2008: ivi ampia e aggiornata bibliografia, cui si rinvia.

Con riferimento alla laicità costituzionale turca, **S. CECCANTI**, *Religione, diritti e garanzie nei Paesi arabi*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2003, pp. 165 ss., spec. pp. 165 s.; **E. ÖKTEM**, *La Turquie et les dimensions internationales de la liberté religieuse*, *ibidem*, 2002, I, pp. 263 ss.; **M. PRANDI**, *La laicità contesa. Aspetti della crisi politica turca nella prospettiva del diritto ecclesiastico europeo*, in *Stato, Chiese*, cit., novembre 2008: ivi ampia bibliografia.

¹⁵⁹ Si sono occupati della “soluzione francese” alla questione del velo islamico, tra i molti, **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso*, cit., pp. 225 ss.; **ID.**, *La legge francese sui simboli religiosi un anno dopo*, in **AA. VV.**, *Islam ed Europa*, cit., pp. 133 ss.; **S. FERRARI**, *Le ragioni del velo*, in *Osservatorio*, cit., novembre 2004; **B. NASCIMBENE**, *Laicità francese, stranieri e cittadini*, in **AA. VV.**, *La laicità crocifissa?*, cit., pp. 225 ss.; **M. PARISI**, *Simboli*, cit., pp. 1420 s.; **P. CAVANA**, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 117 ss.; **ID.**, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in **AA. VV.**, *Simboli*, cit., pp. 43 ss., spec. pp. 46 ss.; **C. MARTINELLI**, *La questione*, cit., pp. 166 ss.; **A. FERRARI**, *La lotta dei simboli e la speranza del diritto. Laicità e velo musulmano nella Francia di inizio millennio*, in **AA. VV.**, *Symbolon/Diabolon*, cit., pp. 193 ss.; **ID.**, *Velo musulmano e laicità francese: una difficile integrazione*, in **AA. VV.**, *Islam*, cit., pp. 93 ss.; **M. J. CIÁURRIZ**, *Laicidad y ley sobre los símbolos religiosos en Francia*, in **AA. VV.**, *El pañuelo islámico en Europa*, a cura di **A. MOTILLA**, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 91 ss.

Di recente una commissione parlamentare costituita *ad hoc* (*Mission d’information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national*), incaricata di vagliare presupposti e possibili modalità di un intervento legislativo che introduca la proibizione di indossare il velo islamico integrale – *burqa* o *niqab* – in territorio francese, ha concluso nel proprio rapporto (consultabile sul sito *internet* dell’*Assemblée Nationale*, alla url <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2262.asp>) che, esclusa la possibilità di una proibizione totale e assoluta del velo integrale in pubblico, sarebbe invece possibile limitarla al settore dei servizi e dei trasporti pubblici, prevedendo che alle eventuali violazioni consegua il diniego di erogazione del servizio: cfr. **M. VENTURA**, *La guerra globale dei simboli religiosi*, in *Corriere della Sera*, 27 gennaio 2010, p. 2. Da ultimo, l’assemblea generale plenaria del Consiglio di Stato francese, in un parere del 25 marzo u.s. (leggibile per intero alla url http://www.conseil-etat.fr/cde/media/document/avis/etude_vi_30032010.pdf) ha ritenuto che un divieto generalizzato di indossare in pubblico il velo integrale si esporrebbe a rischi di illegittimità alla luce sia della Costituzione, sia della Convenzione europea dei diritti



«confondere la laicità dello Stato, all'interno di una democrazia pluralista, [...] con la pubblica sterilizzazione religiosa non solo delle istituzioni statali ma anche degli individui che se ne avvalgono»¹⁶⁰.

Risultato, questo, che appare dimostrato dai fatti¹⁶¹, nonostante nessuna delle due sentenze qui in esame possa fornire chiare indicazioni in tal senso¹⁶².

Le sentenze *Lombardi Vallauri* e *Lautsi*, pertanto, sono al contempo il segnale di un'occasione mancata e un avvertimento a non affrontare il confronto in sede europea con la superbia di chi creda di aver già tutto compiuto: se è vero che il grado di soddisfazione dei

dell'uomo, e che divieti specifici (per circostanze di tempo e di luogo determinate) sarebbero legittimi solo in chiave di lotta alla frode e di tutela della sicurezza pubblica.

Con riguardo all'ordinamento turco si veda invece **R. BOTTONI**, *Laicità dello Stato e simboli religiosi nella Repubblica di Turchia*, in **AA. VV.**, *I simboli religiosi*, cit., pp. 353 ss.; **S. MANCINI**, *La supervisione europea*, cit.

¹⁶⁰ Così **S. DOMIANELLO**, *La rappresentazione*, cit., p. 25 (corsivo dell'Autrice).

¹⁶¹ A titolo esemplificativo, e pur con le differenze riscontrabili da caso a caso, la Corte di Strasburgo ha ritenuto di ricorrere – implicitamente o esplicitamente – alla dottrina del margine di apprezzamento statale per giustificare i divieti, settorialmente e/o occasionalmente previsti nei due ordinamenti in esame, di indossare il velo islamico o il turbante sikh: cfr. *Karaduman c. Turchia*, ric. 16278/90, dec. 3 maggio 1993; *Leyla Şahin c. Turchia*, ric. 44774/98, sentt. 29 giugno 2004 (Sez. IV) e 10 novembre 2005 (Grande Camera); *El Morsli c. Francia*, ric. 15585/06, dec. 4 marzo 2008; *Mann Singh c. Francia*, ric. 24479/07, dec. 13 novembre 2008; *Kervanci c. Francia*, ric. 31645/04, sent. 4 dicembre 2008; *Dogru c. Francia*, ric. 27058/05, sent. 4 dicembre 2008.

Con riguardo a fattispecie analoghe ma concernenti altri paesi cfr. anche *X. c. Regno Unito*, ric. 7992/77, dec. 12 luglio 1978; *Dahlab c. Svizzera*, ric. 42392/98, dec. 15 febbraio 2001.

In dottrina si veda **M. PARISI**, *Simboli*, cit., pp. 1418 ss.; **D. GARCÍA-PARDO**, *El velo islámico en la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos: el caso turco*, in **AA. VV.**, *El pañuelo islámico*, cit., pp. 63 ss.; **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Foulard islamico e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in **AA. VV.**, *La libertà religiosa*, a cura di M. Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, t. III, pp. 975 ss.; **S. MANCINI**, *La supervisione europea*, cit., che – riprendendo quanto già compiutamente espresso nel suo *Il potere*, cit., pp. 106 ss. – evidenzia anche come nei casi sopra menzionati la mancata censura di normative o prassi limitanti la libertà religiosa possa essere scaturita dalla volontà «pilatesca» di non erodere il margine statale di apprezzamento. Opinione, quest'ultima, che sembra sostanzialmente condivisa da **D. TEGA**, *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sul velo islamico. Il caso Şahin c. Turchia*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 846 ss.

¹⁶² Ritiene, invece, che con la sentenza *Lautsi* la Corte abbia «inteso fissare uno standard di laicità coincidente con la neutralità del modello francese», **I. ANRÒ**, *Il crocifisso e la libertà di non credere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit., gennaio 2010, p. 6.



diritti fondamentali è un indice genuino dello stato di progresso e di salute di una democrazia¹⁶³, è necessario ammettere senza infingimenti che il tasso di democraticità del nostro ordinamento deve essere incrementato e che l'Italia non è (ancora?) una democrazia compiuta.

11. ... e qualche (disillusa) previsione di breve periodo

In ultimo, rimane da spendere qualche parola sui prevedibili effetti concreti che le due pronunce in esame avranno – almeno nel breve periodo – nell'ordinamento italiano.

Con riguardo alla prima di esse non sembra azzardato affermare che probabilmente non accadrà alcunché, almeno fino al prossimo ricorso presentato a Strasburgo da un docente dell'Università cattolica o da un insegnante di religione in servizio presso la scuola pubblica cui sia stato revocato il gradimento o l'attestato di idoneità; salvo, ovviamente, che *medio tempore* si produca un auspicabile sforzo da parte delle competenti autorità ecclesiastiche per rendere quanto più possibile trasparenti le motivazioni alla base dei provvedimenti di revoca, consentendo in tal modo ai controinteressati di esercitare un effettivo diritto al contraddittorio¹⁶⁴.

Quanto invece alla sentenza Lautsi, la risonanza mediatica e il confronto pubblico che ne sono scaturiti non sono andati molto oltre la (banalizzazione) e polarizzazione degli argomenti intorno all'alternativa crocifisso sì / crocifisso no, e non offrono molti appigli all'ottimismo.

Come di frequente accade, infatti, l'attenzione dedicata dai mezzi d'informazione si è caratterizzata negativamente per quantità e per qualità: limitandosi, sotto il primo aspetto, ad assecondare la bulimia di un'opinione pubblica che un giorno si sazia della notizia del momento e il giorno dopo ne abbandona la memoria, catturata da nuovi e (per ciò solo) più interessanti oggetti d'interesse; e scegliendo, sotto il secondo

¹⁶³ Sul legame inscindibile tra assetto democratico e tutela dei diritti dell'uomo si veda G. CASUSCELLI, *Le laicità*, cit., pp. 172 s., e la bibliografia ivi richiamata.

¹⁶⁴ Non si dimentichi, inoltre, che rimane pur sempre aperta la strada di un intervento bilaterale Stato-Santa Sede che, operando in via di interpretazione autentica sulle normative interessate (art. 10.3 dell'Accordo; punto 5, lett. a) del Protocollo addizionale; punti 2.5 e 2.6-bis dell'Intesa resa esecutiva con D.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751), ristabilisca il necessario parallelismo tra le stesse e il punto 2, lett. c), del Protocollo addizionale e preveda che gli effetti civili dei provvedimenti ecclesiastici in materia di «gradimento» e di «attestato di idoneità» vadano intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti, ivi incluso il diritto alla tutela giurisdizionale (cfr. *supra*, p. 28, spec. nt. 60).



profilo e con pochissime eccezioni, di tralasciare del tutto il disegno dei contorni giuridici della questione, limitando l'impegno ai toni della cronaca e della politica.

Quest'ultima, dal canto suo, non ha mancato l'occasione per marcare ancora una volta la distanza che nel nostro Paese sembra separarla sempre più dal diritto, contrapponendo le proprie ragioni alle *rationes* del secondo¹⁶⁵. Allo «scomposto coro *bipartisan*»¹⁶⁶ che ha accolto la sentenza di Strasburgo fa infatti eco l'iniziativa di ricorrere *ex art. 43 Cedu* alla Grande Camera della Corte europea avverso la pronuncia dello scorso novembre¹⁶⁷: atto, se si vuole, fondato su una necessità politica¹⁶⁸ ma da taluno ritenuto giuridicamente suicida¹⁶⁹,

¹⁶⁵ Ai recenti sviluppi della *querelle* sul crocifisso "calzano a misura", seppur formulate ad altro proposito, le parole di **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità*, cit., p. 150: da tali vicende emergono infatti ancora una volta, sempre più nitidi nei loro contorni, sia le «tentazioni legislative di affermare l'irragionevole primato della politica sul diritto», sia gli «irresponsabili assalti di una volontà popolare mirata ad autodistruggersi».

¹⁶⁶ L'espressione è di **N. COLAIANNI**, *La "laicità"*, cit., p. 3, che la riferiva all'atteggiamento dimostrato dal mondo politico italiano di fronte alle tendenze espresse dalle giurisprudenze europee degli ultimi anni in materia di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche.

¹⁶⁷ L'art. 43 della Convenzione, intitolato «*Rinvio dinnanzi alla Grande Camera*», prevede che «1. Entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni parte alla controversia può, in situazioni eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinnanzi alla Grande Camera. 2. Un collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli, o comunque un'importante questione di carattere generale». In argomento può vedersi **A. BULTRINI**, sub artt. 42, 43 e 44, in **AA. VV.**, *Commentario alla Convenzione europea*, cit., pp. 673 ss.; **ID.**, voce *Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 161 ss.

La prima seduta della Grande Camera per l'esame del caso è prevista, allo stato, per il 30 giugno p.v.

¹⁶⁸ Tale necessità, se vi è, sembra derivare dal fine di conservare il "capitale politico" sul quale può contare chi riesca a coltivare e mantenere un'alleanza – talvolta solo di facciata – con le istituzioni ecclesiastiche maggiormente rappresentative: cfr. **L. GUERZONI**, *Gli accordi del 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede: dall'ideologia del concordato «nuovo» alla realtà del nuovo concordato*, in **AA. VV.**, *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Modena, Mucchi, 1989, vol. II, pp. 751 ss., spec. pp. 797 ss.

Nel caso specifico, l'apprezzamento della Chiesa cattolica per l'iniziativa dell'esecutivo – appoggiata, peraltro, da esponenti di quasi tutti gli schieramenti politici – si è tradotto nelle parole del Presidente della Conferenza episcopale italiana Card. Angelo Bagnasco che, in occasione di un incontro tenutosi il 21 gennaio scorso presso l'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede, l'ha voluta «apprezzare, lodare e sostenere».

¹⁶⁹ Cfr. **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il crocifisso*, cit., pp. 12 s., che ammette la possibilità di un rovesciamento della decisione davanti alla Grande Camera solo



poiché potrebbe non avere altro effetto se non quello di vedere confermato dalla Grande Camera – con il *plus* di autorevolezza che ne consegue – quanto ritenuto e deciso dalla Seconda Sezione, analogamente a quanto occorso in passato in esito alla già richiamata vicenda *Leyla Şahin c. Turchia*¹⁷⁰.

In conclusione, le due sentenze in esame possono essere lette come le “cartine al tornasole” che rivelano, con riguardo all’ordinamento interno, un consistente *deficit* di democraticità e, più in generale, una sempre maggiore azione effettiva dell’Europa nell’atteggiarsi delle fonti.

Non possono, poi, essere sottovalutate per ciò che dicono “tra le righe”: esse rendono avvertiti che nessuna disposizione di diritto ecclesiastico interno, fosse anche di derivazione pattizia, può considerarsi per ciò solo sottratta in via definitiva al sindacato di Strasburgo¹⁷¹; e ribadiscono al contempo che la Corte europea si è ormai dotata di strumenti forti, dai connotati tendenzialmente stabili e sufficientemente definiti, cui in futuro potrebbe ricorrere per mettere in crisi anche assetti che a oggi sono ancora considerati intangibili¹⁷².

nell’eventualità in cui «prevalga la pressione *lato sensu* politica degli Stati più confessionisti del Consiglio d’Europa».

¹⁷⁰ *Leyla Şahin c. Turchia*, cit. In quell’occasione le valutazioni espresse dalla IV Sezione nella sentenza del 29 giugno 2004 sono state avallate e confermate *in toto* dalla Grande Camera, con pronuncia del 10 novembre 2005. La traduzione italiana della sentenza della Grande Camera si può leggere in **M. DE SALVIA, V. ZAGREBELSKY**, *Diritti*, cit., pp. 1113 ss.

¹⁷¹ Come ha efficacemente scritto **M. VENTURA**, *L’Europa: violati i diritti del filosofo «eretico» escluso dalla Cattolica*, in *Corriere della Sera*, 21 ottobre 2009, p. 39, «[l]’Europa spargia il gioco», poiché «[n]on basta più dire la parola magica “concordato”; né arretrare di fronte alla sovranità della Santa Sede, all’intoccabilità del diritto canonico. [...] L’arena europea impone nuove regole alla vecchia partita tra ideologie e fedi, Chiese e Stati. Alla Corte europea ci son giudici[...] per i quali il Concordato è sacro quanto è sacra la religione. Ma anche giudici per i quali è scontato che i diritti valgano più dei concordati».

¹⁷² È certo, peraltro, che si tratterebbe di un processo di lungo periodo e che in molti casi finora la Corte ha scelto di modulare l’applicazione pratica di quegli strumenti – primo fra tutti, il divieto di discriminazione – secondo considerazioni di opportunità politica e praticabilità concreta, esattamente come ha fatto la nostra Corte costituzionale con il principio di laicità e, più in generale, con la categoria stessa dei principi supremi dell’ordinamento: cfr. **S. BERLINGÒ**, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., vol. VI, 1991, pp. 454 ss., sul punto p. 466. Ciò non autorizza tuttavia a sminuire la portata e la forza di quei principi relegandoli a un ruolo di facciata, poiché è noto come le condizioni che determinano, all’interno delle politiche giurisprudenziali e istituzionali delle Corti, la calibrazione dei principi più dirompenti siano soggette a mutare nel tempo e dipendano spesso dalla solidità della collocazione istituzionale del giudice all’interno dell’equilibrio dei poteri: cfr. **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico*, cit., *passim*, nonché



Tuttavia, se un approccio maturo e responsabile alle indicazioni provenienti da Strasburgo dovrebbe portare, per dirla con Croce, a «far di difficoltà sgabello»¹⁷³ e, prendendo atto della crisi evidenziata, dedicarsi a una palingenesi “di settore”¹⁷⁴, alcuni indici rivelatori sembrano tuttavia indicare un’altra strada.

È noto infatti che la tematica relativa all’esecuzione delle sentenze di Strasburgo si svolge in primo luogo su un piano tecnico-giuridico e, sotto questo profilo, è stata oggetto anche di attenti studi¹⁷⁵. A quanto già anticipato a questo proposito¹⁷⁶ si aggiunga anche che nel 2006 ha visto la luce una legge apposita (c.d. legge Azzolini) per contrastare gli effetti della “inerzia” ordinamentale nel conformarsi alle

ID., *L’evoluzione giurisprudenziale: la giurisprudenza costituzionale*, nella recente raccolta *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 127 ss.

Con specifico riferimento all’utilizzo del divieto di discriminazione operato dalla Corte europea in materia di libertà religiosa può vedersi invece la bibliografia richiamata in **M. TOSCANO**, *La libertà religiosa “organizzata”*, cit., pp. 26 s.

¹⁷³ In generale, con riguardo al momento del controllo sovranazionale esercitato dai giudici di Strasburgo, ha scritto **A. BULTRINI**, *Il meccanismo di protezione dei diritti fondamentali istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Cenni introduttivi*, in **AA. VV.**, *La Convenzione europea*, cit., pp. 3 ss., sul punto p. 52: «[l]a partecipazione al sistema istituito dalla Convenzione (e questo vale anche per altri sistemi europei e sovranazionali) comporta [...] un’assunzione [...] consapevole e attiva di impegni e responsabilità. Senza la capacità di reazione, che vuol dire la capacità di rimettersi in discussione quando il paese viene censurato da un meccanismo quale quello istituito dalla Convenzione, gli stimoli che provengono da quest’ultimo (perché tali sono le sentenze della Corte) rischiano di essere insufficienti».

Con specifico riferimento alla sentenza *Lautsi*, invece, **M. RICCA**, *Chi vuole il crocifisso?*, cit., pp. 34 s., ritiene che questa potrebbe «funzionare da stimolo a far superare una situazione complessiva certo non priva di ambiguità e di sperequazioni tutt’altro che latenti», nel quadro di una «più matura reinterpretazione della laicità e, quindi, nel senso di una riforma complessiva del rapporto tra scuola e religione»; avverte, tuttavia, del rischio che da essa «scaturiscano derive politico-normative favorevoli a una sorta di nazionalismo cattolico».

¹⁷⁴ La presa d’atto della crisi, qui come altrove, dovrebbe fungere non da alibi per l’astensionismo ma quale stimolo per un rinnovato impegno: come ha scritto **P. GROSSI**, *Santi Romano*, cit., pp. 380 s., «crisi può significare anche l’emersione di forze nuove sul palcoscenico storico e il profilo di nuovi sentieri da percorrere, magari con un bagaglio profondamente rinnovato, ed è pertanto il segno della vita che si rinnova, un processo fisiologico della società e nulla più. In questo caso, è da cogliersi la valenza decisamente positiva. La valenza diventa negativa, quando essa scopre una patologia sottostante, quando, per scendere sul nostro terreno giuridico, le forme ufficiali non riescono a seguire rivolgimento e rinnovamento e si viene a creare un distacco con la società in perenne crescita».

¹⁷⁵ Per tutti, si veda **B. RANDAZZO**, *Le pronunce*, cit., nonché l’ampia bibliografia ivi citata, cui si rinvia per un esame dettagliato dei numerosi profili che in questa sede possono essere affrontati solo per cenni.

¹⁷⁶ Cfr. *supra*, pp. 4-5, in particolare ntt. 6-8.



sentenze di Strasburgo, così da evitare per quanto possibile le c.d. condanne a cascata¹⁷⁷; a quella legge hanno poi fatto seguito disposizioni volte a disciplinare il diritto di rivalsa dello Stato nel caso in cui la violazione del disposto convenzionale sia imputabile ad altri enti pubblici e soggetti equiparati¹⁷⁸.

Si deve, poi, rilevare che l'interpretazione delle disposizioni convenzionali fornita dalla Corte europea concorre a definirne portata e

¹⁷⁷ L. 9 gennaio 2006, n. 12 («Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo»). L'art. 1 della legge in esame ha modificato l'art. 5, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n. 400 («Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri») inserendovi la lettera a)-bis, ai sensi della quale il Presidente del Consiglio dei Ministri, direttamente o conferendone delega a un ministro, «promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle Camere le medesime pronunce ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di esecuzione delle suddette pronunce». Le relative disposizioni di attuazione sono state emanate con D.P.C.M. 1° febbraio 2007, n. 25883.

Senza qui addentrarsi in un esame dettagliato della ripartizione di competenze e attribuzioni che scaturisce dalle norme richiamate, è tuttavia di prima evidenza come l'onere di attivarsi affinché le sentenze di Strasburgo possano avere nell'ordinamento interno il seguito che compete loro sia posto *in primis* in capo all'esecutivo: Governo, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, costituito presso la stessa Presidenza (cfr. art. 1, D.P.C.M. 25883/2007, cit.). Ha destato pertanto più di qualche perplessità sentire un esponente dello stesso esecutivo che, invitato a una trasmissione televisiva il 4 novembre scorso e replicando a distanza alle opinioni di coloro che ritenevano doverosa la rimozione dei crocifissi dalle aule scolastiche in ottemperanza al giudicato di Strasburgo, si è espresso in questi termini: «possono morire [...] loro e quei finti organismi internazionali che non contano nulla»; con buona pace di chi, come **S. RODOTÀ**, *La battaglia su un simbolo*, in *La Repubblica*, 4 novembre 2009, p. 1, auspicava in tale delicata materia – che coinvolge l'immagine di sé e della propria capacità di riconoscere e rispettare gli altrui diritti, che la maggioranza di oggi trasmette alle minoranze, possibili maggioranze di domani – un linguaggio «sorvegliato» da parte di chi ha responsabilità di governo.

¹⁷⁸ L'art. 16-bis, comma 5 – ma si vedano anche i commi 6-10 – della L. 4 febbraio 2005, n. 11 («Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», pubbl. in G. U. n. 37 del 15 febbraio 2005), introdotto dall'art. 6, comma 1, lett. e), L. 25 febbraio 2008, n. 34 («Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee», pubbl. in Suppl. ord. n. 54 alla G. U. n. 56 del 6 marzo 2008), prevede che «Lo Stato ha altresì il diritto di rivalersi sulle regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni».



significato, e che queste ultime assumono la funzione di norme interposte che integrano il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost.¹⁷⁹,

¹⁷⁹ Come è noto la Corte costituzionale ha assunto di recente una posizione chiara circa il rango e l'efficacia nell'ordinamento interno delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (e non solo), risolvendo in via tendenzialmente definitiva i dubbi che da qualche anno occupavano interpreti e dottrina (sui quali si veda **G. F. FERRARI**, *Rapporti tra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?*, in **AA. VV.**, *Corti nazionali e Corti europee*, a cura di G. F. Ferrari, Napoli, E.S.I., 2006, pp. VII ss., spec. pp. XVIII ss.). La ricostruzione sistematica – contenuta nelle sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 – ha ricevuto ulteriore conferma nella recentissima sentenza n. 311 del 26 novembre 2009, nella quale la Corte ha ribadito (sesto considerando) che «l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione "obblighi internazionali" in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. [...] La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.».

La dottrina, dal canto suo, non è rimasta indifferente alla portata "rivoluzionaria" della sistematizzazione operata dalla Corte: senza pretesa di esaustività, a commento delle sentenze del 2007 possono vedersi **C. PINELLI**, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 3518 ss.; **A. MOSCARINI**, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti (ed uno indietro) della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, *ibidem*, pp. 3525 ss.; **M. CARTABIA**, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, *ibidem*, pp. 3564 ss.; **A. GUAZZAROTTI**, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, *ibidem*, pp. 3574 ss.; **V. SCIARABBA**, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, *ibidem*, pp. 3579 ss.; **A. FILIPPINI**, *Il Caso Dorigo, la CEDU e la Corte costituzionale: l'effettività della tutela dei diritti dopo le sentenze 348 e 349 del 2007*, in *Costituzionalismo.it*, maggio 2008; **S. M. CICONETTI**, *Creazione indiretta del diritto e norme interposte*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit., maggio 2008; **S. MIRATE**, *A new status for the ECHR in Italy: the italian Constitutional Court and the new 'conventional review' on national laws*, in *European public law*, 2009, I, pp. 89 ss.; **R. ROMBOLI**, *Nota redazionale a Corte cost.*, sentt. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in *Il Foro italiano*, 2008, I, cc. 39 ss.; **L. CAPPUCCIO**, *La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione*, *ibidem*, cc. 47 ss.; **F. GHERA**, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, *ibidem*, cc. 50 ss.; **O. MAZZA**, *L'esecuzione può attendere: il caso Dorigo e la condanna ineseguibile per accertata violazione della CEDU*, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, pp. 2637 ss.; **B. CONFORTI**, *La Corte costituzionale e gli obblighi internazionali dello Stato in tema di espropriazione*, *ibidem*, 2008, pp. 569 ss.; **R. CALVANO**, *La Corte costituzionale e la CEDU nella sentenza n. 348/2007: Orgoglio e pregiudizio?*, *ibidem*, pp. 573 ss.; **G. REPETTO**, *Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso. Prime osservazioni critiche sulla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale*, *ibidem*, pp. 309 ss.; **F. PROSPERI**, *La tutela*, cit., pp. 135 ss.

A completamento del quadro, in chiave anche parzialmente critica dell'impostazione teorica-astratta fatta propria dalla Corte, è particolarmente ricca l'analisi di **A. RUGGERI**, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit., luglio 2009. In prospettiva



così che le pronunce di Strasburgo finiscono a loro volta per vincolare – attraverso la lente costituita dalla disposizione costituzionale – l’operato del legislatore, dell’amministrazione e dei giudici nazionali. Per tacere, in ultimo, della loro idoneità a integrare il parametro sulla scorta del quale la Corte costituzionale conduce la valutazione di legittimità della norma interna¹⁸⁰.

diversa, sul fronte del seguito giurisprudenziale delle due sentenze di cui sopra, si veda l’articolato studio di **I. CARLOTTO**, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un’analisi sul seguito giurisprudenziale*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit.

¹⁸⁰ Così, per esempio, una eventuale norma di legge (o ad essa equiparata) che sanziona l’esposizione obbligatoria del crocifisso in tutte le aule scolastiche del Paese potrebbe e dovrebbe essere dichiarata costituzionalmente illegittima (oltre che per la sua radicale incompatibilità con il principio di laicità dello Stato, anche) per contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., «in relazione» all’art. 9 della Convenzione di Roma e dall’art. 2 del Primo Protocollo, «nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo»: cfr. Corte cost., sent. 26 novembre 2009, n. 331, cit., § 6 del considerato in diritto e, in dottrina, **G. CASUSCELLI**, *Elementi introduttivi*, in **AA. VV.**, *Nozioni*, cit., pp. 3 ss., sul punto p. 11; **M. RUOTOLO**, *La questione*, cit., pp. 15 s. Con specifico riferimento al tema qui esaminato, **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il crocifisso*, cit., p. 19.

Peraltro, va segnalato che alcuni recenti disegni di legge, presentati alle Camere dopo la sentenza *Lautsi c. Italia*, si muovono precisamente in quella direzione. Così, il disegno di legge n. 1900, presentato al Senato il 18 novembre scorso e attualmente assegnato alla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente, recante «Disposizioni in materia di esposizione del crocifisso nei pubblici uffici e nelle pubbliche amministrazioni della Repubblica». L’obbligo di esporre il crocifisso, sorretto dalla previsione di sanzioni penali, è previsto dall’art. 3 del d.d.l., ai sensi del quale «In tutte le aule delle scuole di ogni ordine e grado, in tutte le università e accademie del sistema pubblico integrato di istruzione, negli uffici della pubblica amministrazione e degli enti locali territoriali, in tutte le aule nelle quali sono convocati i consigli regionali, provinciali, comunali circoscrizionali e delle comunità montane, in tutti i seggi elettorali, in tutti gli stabilimenti di detenzione e pena, negli uffici giudiziari e nei reparti delle aziende sanitarie e ospedaliere, in tutte le stazioni, le autostazioni, i porti e gli aeroporti, in tutte le sedi diplomatiche e consolari italiane e in tutti gli uffici pubblici italiani all’estero, è fatto obbligo di esporre in luogo elevato e ben visibile a tutti l’immagine del Crocifisso», quale (art. 1) «emblema di valore universale della civiltà e della cultura cristiana» ed «elemento essenziale, costitutivo e perciò irrinunciabile del patrimonio storico, civile e culturale dell’Italia, indipendentemente da una specifica confessione religiosa» (il testo completo del d.d.l. può essere letto alla url <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00446776.pdf>).

Dello stesso tenore è il d.d.l. n. 1856, recante «Disciplina per l’esposizione del Crocifisso nelle scuole e in tutti gli uffici della pubblica amministrazione», anch’esso attualmente assegnato alla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente. Diversamente, il d.d.l. n. 2905, presentato alla Camera il 10 novembre 2009 (e assegnato alla rispettiva Commissione Affari costituzionali in sede referente il 22 dicembre 2009: cfr., anche per il testo completo della proposta, la url <http://nuovo.camera.it/126?pd1=2905&ns=2>) sottopone alla medesima disciplina il crocifisso – «simbolo della tradizione culturale della Patria» – e il ritratto del Presidente della Repubblica – «istituzione che rappresenta e simboleggia il Paese e l’unità della Patria»



In questa prospettiva non è azzardato affermare che (almeno) la seconda delle sentenze in esame sia astrattamente idonea a produrre effetti “di rottura” sull’ordinamento interno¹⁸¹, poiché costringe anche l’interprete che ritenga ancora vigenti le norme regolamentari concernenti l’esposizione del crocifisso (e che pure le ritenga legittime alla luce di un’interpretazione sbilanciata del principio di laicità statutale) ad affermarne l’incostituzionalità quantomeno per contrasto con l’art. 117, primo comma, della Carta (nella parte in cui richiama l’art. 9 della Convenzione europea, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo)¹⁸².

Tuttavia la veste giuridica della materia non è in grado di nascondere il dato per il quale l’effettività di quelle sentenze – intesa come capacità di penetrazione profonda e tendenzialmente duratura all’interno di un ordinamento – dipende (ancora) per la maggior parte da fattori che si muovono su un piano diverso da quello tecnico-giuridico: è stato scritto che «[s]e in effetti la pressione internazionale [...] svolge una funzione primaria nel tentativo di ottenere dallo Stato modalità esecutive quanto più soddisfacenti possibile, l’esperienza dimostra che solo se alla pressione internazionale si affianca una pressione interna, da parte dell’opinione pubblica, dei *media* e degli operatori, la sentenza riuscirà ad esplicare compiutamente i propri effetti»¹⁸³.

–, prevedendone l’esposizione obbligatoria «in tutti gli uffici pubblici e in tutte le aule delle scuole pubbliche di ogni ordine e grado».

¹⁸¹ L’opinione è condivisa da **G. DI GENIO**, *Laicità europea e struttura pluralista dell’ordinamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit., gennaio 2010, pp. 1 s., che assegna alla sentenza Lautsi la capacità di operare «come un grimaldello inesorabile nell’ordinamento italiano, ponendo un freno eccezionale ed importante alla tendenziale esclusione ed elusione di una forma compiuta (e non minima) di laicità ordinamentale».

¹⁸² Il riferimento è, in primo luogo, al giudice amministrativo: cfr. **M. RUOTOLO**, *La questione*, cit., p. 15.

¹⁸³ **A. BULTRINI**, *Il meccanismo*, cit., p. 50. L’Autore prosegue: «[d]al meccanismo internazionale provengono quindi degli stimoli che devono essere recepiti e affinché lo siano in modo efficace è necessario che il sistema interno sia preparato a farlo: ciò presuppone organi interni attenti all’opera della Corte e sensibili alla necessità di assicurare che l’ordinamento interno sia rispettoso dei diritti fondamentali e in linea con i parametri derivanti dal sistema convenzionale: *media* preparati e capaci di fornire all’opinione pubblica un’informazione accurata e sistematica sulle pronunce degli organi della Convenzione; *media* e opinione pubblica effettivamente partecipi della questione del rispetto dei diritti fondamentali in seno al proprio paese e agli altri che aderiscono al sistema; insomma, una comunità nazionale matura e culturalmente persuasa che il rispetto dei diritti fondamentali è una delle condizioni fondamentali del suo progresso e del suo sviluppo».



Se così è bisogna forse riconoscere, col rammarico di chi sa che «la storia punisce senza sconti chi è in ritardo»¹⁸⁴, che l'Italia non sia ancora pronta a recepire gli inviti provenienti da Strasburgo a un pluralismo religioso e culturale "a tutto campo": la presa di coscienza dei propri limiti democratici è ancora di là da venire e, con essa, lo sforzo condiviso per un'attuazione effettiva del principio di laicità¹⁸⁵.

¹⁸⁴ **M. RICCA**, *Chi vuole il crocifisso?*, cit., p. 22. L'Autore prosegue auspicando uno «sforzo comune orientato a utilizzare la democrazia come strumento cognitivo, come interfaccia e luogo simbolico-comunicativo di emersione del *nuovo che sopraggiunge* e della sua alterità rispetto all'*ovvio* del passato» (corsivo testuale).

¹⁸⁵ Ha scritto **C. LUZZATI**, *Lo strano caso*, cit., p. 143: «vale la pena continuare a discutere affinché, invece di proclamarsi campioni della libertà e della tolleranza, si incominci a riconoscere a casa propria un deficit di laicità».