

**POLITICA E RELIGIONE NEL CONTESTO MULTICULTURALE  
CONTEMPORANEO. RIFLESSIONI SUI PERCORSI DELLA LAICITÀ  
ITALIANA ED EUROPEA NELLO SVILUPPO DELL'INTEGRAZIONE  
COMUNITARIA**

Marco Parisi

*Università degli Studi del Molise*

**Abstract:** The Lisbon Treaty represents an important stage of the peculiar process of European unification, not only because it reiterates the Union's values (Article 2 TEU) and the tradition of peace and freedom (Article 3.1 TEU), which have allowed the creation of the European institutions, but because, for the first time, it draws the outlines of a European society as one in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men are the supporting elements. In the light of the new legal regulations introduced in the architecture of the European Union, we can consider the centrality (in almost all the systems of the Member States) of the principle of secularism and the separation of religion from the sphere of politics. This especially taking into account the fact that, in some national contexts (such as the Italian one), the primacy of the principle of secularism is, in fact, called into question because of the ability of *lobbying* and political pressure exerted by the socially dominant Churches.

**Keywords:** European Union, Fundamental Rights, Freedom of religion, Secularism, Catholic Church.

**Resumen:** El Tratado de Lisboa es un paso importante en el proceso peculiar de la unificación europea, no sólo porque reafirma los valores de la Unión (artículo 2 del Tratado UE) y la tradición de la paz y de la libertad (art. 3.1 TUE), que han permitido la creación de las instituciones europeas, sino porque, por la primera vez, se llevaron a cabo las líneas generales de una sociedad europea que se caracteriza por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres, como sus elementos esenciales. A la luz de las nuevas normas introducidas en la arquitectura de la Unión Europea, podemos considerar la centralidad (en casi todos los sistemas de los Estados miembros) del principio de la laicidad y de la separación de la religión de la esfera política. Esta realidad, sin embar-

go, presenta significativos aspectos problemáticos, en la medida en que, en algunos contextos nacionales (como el italiano), la primacía del principio de laicidad es cuestionada debido a la capacidad de cabildeo y presión política demostrada por las Iglesias socialmente dominantes.

Palabras clave: Unión Europea, Derechos fundamentales, Libertad de religión, Laicidad, Iglesia católica.

SOMMARIO: 1. Introduzione.- 2. Il rilievo del “fatto religioso” nello spazio sociale europeo.- 3. Peculiarità del modello italiano di rapporti tra diritto, politica e fattore religioso: la laicità (come equidistanza ed imparzialità) tra resistenze culturali e vischiosità dell’ordinamento.- 4. Conclusioni.-

## 1. INTRODUZIONE

Negli ultimi tempi, la questione dei rapporti tra diritto, religione e politica è venuta occupando una posizione centrale nel dibattito pubblico, sia a livello di Unione Europea che dei singoli Stati membri, focalizzando l’attenzione sulla corretta interpretazione dei nessi tra la sfera pubblica e la dimensione della spiritualità.

In realtà, questo insieme di problemi, per lungo tempo, nella realizzazione progressiva dell’integrazione europea, è stato sostanzialmente trascurato grazie al raggiungimento di un precario equilibrio tra le contrapposte dimensioni, tale da porre in secondo piano le controversie e i conflitti costituenti il retaggio di parte della storia del “vecchio continente”. Al conseguimento di questa parziale stabilità hanno concorso la secolarizzazione della società, la tendenza alla privatizzazione della religiosità, l’apprestamento di idonee tutele al godimento della libertà religiosa (protetta nella varietà delle facoltà riconosciute e nella eterogeneità delle sue concrete rappresentazioni), l’autonomia dei pubblici poteri nella loro sfera di competenza.

Tuttavia, con l’insorgere del fenomeno della globalizzazione, l’avvento dei movimenti religiosi di nuovo segno (come l’Islam)<sup>1</sup>, l’imporsi delle sfide

---

<sup>1</sup> Le peculiarità dottrinali e le differenziazioni (anche di natura etnica) relative alle comunità musulmane europee appaiono giustificare le difficoltà di pieno inserimento sociale da esse vissute nei Paesi dell’Europa occidentale, dove si è affermato un concetto di libertà religiosa e un sistema di rapporti tra Stati ed organizzazioni religiose che è stato, prevalentemente, modellato in riferimento alle esigenze del cristianesimo e che non pare ben adattarsi alle esigenze di altre formazioni spirituali. La rapida diffusione dell’Islam nello spazio europeo ha determinato, da un lato, la sollecitazione alla modifica delle modalità di interazione tra i pubblici poteri e le religioni, al fine di individuare strumenti e soluzioni in grado di intercettare le richieste provenienti dalle comunità di fede islamica; dall’altro, gli stessi gruppi musulmani sono stati indotti ad un ripensamento

sociali connesse alla crisi economica, l'accentuazione delle problematiche legate alla sicurezza collettiva, il pregresso scenario di riferimento ha conosciuto una significativa mutazione, evidenziando la necessità di nuovi assetti normativi per un contesto politico e sociale differente rispetto a quello della prima fase del processo di costruzione continentale. Il concorso di tutti questi elementi ha influenzato (e, tuttora, condiziona) il confronto sul rapporto tra politica, religione e diritto nell'epoca contemporanea, suggerendo agli interpreti della legge, all'opinione pubblica e ai responsabili delle funzioni di governo (a tutti i livelli) una riflessione sul "modo di farsi" della laicità nella società europea.

Caratteri e rappresentazioni concrete del principio di laicità sono oggetto della discussione pubblica in tutti i Paesi dell'Europa comunitaria. Basti pensare, innanzitutto, al confronto in atto in Francia, dove, in virtù anche della menzione costituzionale della laicità (art. 2 della Carta del 1958), si è registrata, nel 2001, l'approvazione di una modifica del codice penale (art. 313) nella finalità di contrastare l'attivismo delle c.d "sette" (permettendone lo scioglimento nel caso in cui i loro dirigenti siano stati riconosciuti colpevoli di reati, anche minori, e introducendo la fattispecie di "manipolazione mentale" o "plagio"), e, nel 2004, l'adozione di un contestato provvedimento legislativo (legge n. 228 del 15 marzo 2004) vietante l'ostentazione dei simboli religiosi nelle scuole pubbliche<sup>2</sup>. Ma, la laicità è al crocevia del dibattito politico e giuridico anche in realtà nazionali come quella italiana, spagnola e portoghese, a causa della sua individuazione, in sede giurisprudenziale e dottrinale, come principio di struttura dei rispettivi ordinamenti giuridici.

Sulla scorta delle specifiche dinamiche nazionali, il dibattito concernente il principio di non identificazione e di neutralità si è esteso al più vasto ambito dell'integrazione europea, dove, in seguito alla svolta realizzatasi con rispetto a pratiche e a dottrine, che, pure appartenenti alla loro tradizione spirituale, si sono dimostrate essere in contraddizione con il sistema giuridico europeo e tali da favorire la loro emarginazione sociale. Si è, quindi, di fronte ad un insieme di tensioni, di natura politica e giuridica, in grado di influire significativamente sull'evoluzione futura dell'intero quadro europeo di rapporti tra la dimensione religiosa e la sfera pubblica. Per approfondimenti S. FERRARI, *Lo statuto giuridico dell'Islam in Europa occidentale*, in S. FERRARI (a cura di), *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, Carocci Editore, Roma, 2006, pp. 17 e ss.

<sup>2</sup> Si tratta di una legge che, nata allo scopo di riaffermare con vigore il principio di uguaglianza nelle modalità di esercizio di una libertà fondamentale e per garantire la parità di genere, si è caratterizzata per l'introduzione di formule parzialmente discriminatorie. In primo luogo, perché si eleva ad ipotesi generale una mera eventualità di coercizione (ovvero, l'imposizione del velo islamico alle alunne), determinando una risposta normativa sproporzionata rispetto al fine perseguito. Inoltre, tale normativa vieta solo i simboli espressivi di credenze religiose, e non quelli manifestanti convinzioni politiche o filosofiche, autolimitando, così, la portata censoria delle sue previsioni e trascurando rappresentazioni pubbliche del pensiero religioso che potrebbero essere, teoricamente, ostentate alla pari dei simboli religiosi *tout court*.

l'approvazione del Trattato di Maastricht, si è determinata una significativa competizione tra i vari modelli di rapporti tra pubblici poteri e formazioni sociali religiose. Il confronto tra la rigorosa neutralità francese dello spazio pubblico<sup>3</sup>, la più tenue indifferenza di matrice tedesca<sup>4</sup>, il mite confessionismo scandinavo<sup>5</sup> e la coordinazione in forma pattizia dei Paesi del mediterraneo ha innescato vivaci discussioni sul modello ideale di laicità, sconfinando, per certi versi, nella confusione tra livelli ed esperienze (quelle locali, delle singole realtà nazionali, e quelle sovranazionali, della costruzione comunitaria) tra loro di notevole diversità<sup>6</sup>. Le indecisioni su questi temi, manifestate sia dalla pubblica opinione che dai giurisperiti, sembrano essere la risultante di strategie politiche eccessivamente semplificatrici e di un dibattito scientifico condi-

<sup>3</sup> I due principi ispiratori della Rivoluzione francese, ovvero l'individualismo liberale e la caratterizzazione democratica della sovranità nazionale, hanno influenzato la posizione dei costituenti francesi rispetto al fenomeno religioso, alimentando la laicizzazione quasi assoluta dello Stato e della vita pubblica, da un lato, e la separazione completa della Chiesa e dello Stato, dall'altro. In questo ordine di idee, la libertà e l'eguaglianza degli individui non può che fondarsi sulla distinzione tra l'ambito pubblico e la sfera individuale, presupponendo la neutralità rigorosa dello Stato rispetto a qualsiasi orientamento fideistico. Tale prospettiva è strumentale a garantire che le decisioni pubbliche non siano viziate da posizioni ideologiche di qualsiasi tipo, ma possano essere l'esito del libero e spontaneo confronto delle idee. Cfr. P. COSTANZO, *La «nuova» Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 106-109.

<sup>4</sup> F. LEMAÎTRE, *La strana laicità alla tedesca*, in *Le Monde*, 4 dicembre 2012.

<sup>5</sup> In via meramente indicativa, è verosimile sostenere che nelle monarchie scandinave si è registrato il prevalere della dottrina luterana dei "due regni", secondo cui, mentre il governo temporale attende all'amministrazione civile delle leggi, i responsabili dell'ufficio spirituale si occupano delle questioni relative alla predicazione del Vangelo e alla corretta amministrazione dei sacramenti. Il governo temporale, tuttavia, deve prendere tutte le disposizioni utili affinché i ministri del Vangelo possano esercitare il loro ruolo senza impedimenti. Il governo spirituale, per parte sua, nell'esercitare la sua responsabilità profetica, anche verso il governo temporale, anziché ricorrere a forme di *potestas directa o indirecta*, farà affidamento alla predicazione della Parola per indurre il governo temporale a prendere o a mutare propri provvedimenti nei più diversi ambiti di interesse delle Chiese di Stato. Esiste, quindi, un coinvolgimento diretto delle Chiese nazionali nella struttura amministrativa delle varie nazioni del Nord Europa legate al luteranismo, in un quadro di confessionismo di principio, fortemente attenuato, però, dalla generalizzata libertà religiosa e dal riconoscimento delle altre confessioni religiose, attraverso un provvedimento del Ministero degli affari ecclesiastici. Si rinvia a G. ROBBERS (a cura di), *Stato e Chiese nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>6</sup> Il disorientamento e la confusione sembrano dipendere da diversi fattori, a volte tra loro concomitanti. Innanzitutto, un ruolo non secondario è giocato dalle difficoltà terminologiche relative alla traduzione da conferire, nelle diverse lingue nazionali, al sostantivo "laicità", esposto ad una sua semplicistica e fuorviante identificazione con i concetti di secolarizzazione e di laicismo. Inoltre, alcune difficoltà derivano dal ricorrente uso di aggettivazioni, finalizzate a proporre una visione di parte (e non obiettiva) del concetto in questione. Infine, un certo grado di incertezza è imputabile anche alla complessità (e, per certi aspetti, impraticabilità) di alcuni accostamenti di natura comparativa, come quelli tra il modello italiano di laicità e il *non establishment clause* nordamericano).

zionato dalla parzialità ideologica e dall'appartenenza politica degli interpreti, così come dall'esasperazione delle sensibilità nazionali.

Le difficoltà appaiono, peraltro, acute dall'imporsi nello scenario europeo di una differente ripartizione della sovranità, delle competenze e dei poteri tra l'Unione Europea e gli Stati membri. Al centro del mutamento del contesto politico ed ordinamentale si individuano il superamento della mera fase economica dell'integrazione in favore di più estese prerogative ed attribuzioni di natura politico-sociale, l'affermazione di nuove dinamiche istituzionali e di rinnovati strumenti normativi per il consolidamento del processo d'integrazione, l'adozione di una rinnovata veste costituzionale con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Si è di fronte ad una rivisitazione della sovranità tradizionale e delle storiche categorie di separatismo, confessionismo e concordatarizzazione nell'organizzazione dei rapporti tra la sfera pubblica e la dimensione collettiva della religiosità; ciò a causa della nuova veste internazionale assunta dall'Unione Europea, che, nell'adottare una configurazione più marcatamente federale, ha abbracciato interessi sempre più ampi, tali da favorire un crescente intreccio tra diritto, politica e religione.

La richiesta di nuove politiche e di nuovi strumenti giuridici per gestire le complessità contemporanee legate al polimorfismo del fenomeno religioso interessa, in modo inevitabile, il processo comunitario di convergenza delle politiche nazionali e di integrazione dei luoghi decisionali. L'Unione Europea si dimostra essere una vero e proprio "laboratorio" in cui si sperimentano i nuovi nessi tra religione e diritto, tra democrazia secolarizzata e identità religiose, tra cittadinanza multiculturale e cittadinanza confessionale<sup>7</sup>. Così, l'ordinamento comunitario sembra proporre un progetto, in continuo divenire, di una identità politico-giuridica composita e flessibile, in dialogo con l'associazionismo ideale e spirituale, ma ferma sui principi della democrazia, del pluralismo e della laicità.

## **2. IL RILIEVO DEL "FATTO RELIGIOSO" NELLO SPAZIO SOCIALE EUROPEO**

Allo stato attuale del processo d'integrazione può dirsi abbastanza chiaro il contributo arrecato dal consesso comunitario al progredire dell'economia e all'accrescimento del benessere dei popoli d'Europa. Le opposte valutazioni sull'azione politica pregressa, le difficoltà economiche del presente, l'incertezza di visione sul futuro dell'Unione Europea, la contrapposizione tra "euro-entusiasti" ed "euro-scettici" non sono d'ostacolo ad una analisi acritica sull'evoluzione conseguita e sulle sue conseguenze in termini di sviluppo dei diritti

<sup>7</sup> M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.*, 1999, 4, p. 581.

ti di libertà. L'avvenuta creazione di un'area di libero scambio, regolamentata da specifiche logiche di natura politica e da ben individuati meccanismi di carattere normativo, disegna le linee di un'architettura istituzionale fondata, progressivamente, su due pilastri irrinunciabili: lo sviluppo economico e tecnologico generale, da un lato; la tutela delle libertà, dei diritti sociali ed umani, dall'altro.

Rispetto ad un quadro di integrazione economica e politica che, nel suo complesso, è sufficientemente nitido, appare più difficoltoso focalizzare, nelle forme appropriate, l'importanza del contributo fornito dalla costruzione europea al soddisfacimento degli interessi religiosi dei cittadini dell'Unione.

La distanza tra le realizzazioni economico-politiche raggiunte e le aspettative in termini di accrescimento delle garanzie di libertà religiosa, per certi versi, può essere misurata dall'assenza di un esplicito progetto europeo in tema di religione<sup>8</sup>. Anche il riferimento al fenomeno religioso nel preambolo della Costituzione europea, nella versione del Trattato di Roma e di quello di Lisbona, va inteso come mero rilievo di carattere culturale, e non come intento di dar vita ad una qualsivoglia strategia europea di valorizzazione di una specifica esperienza spirituale. Tuttavia, la mancanza di una precisa strategia europea in questo campo non ha determinato una espulsione del fattore religioso dalla scena pubblica europea, ove, invece, gli interessi spirituali sono ben rappresentati politicamente (a mezzo dell'azione dei partiti ad ispirazione cristiana) e giuridicamente (attraverso norme di diritto primario e secondario dell'Unione Europea, finalizzate a dare visibilità alle esigenze religiose nelle sedi istituzionali). Al punto che i caratteri dominanti delle riflessioni pubbliche su religione, politica e diritto nello spazio europeo possono essere identificati nel ritrovato ruolo pubblico delle religioni e nelle aperture comunitarie alla cooperazione tra le istituzioni politiche dell'Unione e le grandi Chiese<sup>9</sup>.

Il silenzio progettuale dell'Europa rispetto alle dinamiche religiose, che si è tradotto nella presunta incompetenza dell'Unione in materia di scelte nazionali di politica ecclesiastica, ha dato vita a due dinamiche in cui si espri-

<sup>8</sup> L'assenza nei Trattati istitutivi del consesso sovranazionale europeo di riferimenti diretti alla religione deve ritenersi giustificata in un processo d'integrazione che, almeno nella sua fase iniziale, si è caratterizzato per l'essere principalmente di natura economica. La mancanza di un inciso preciso non è, peraltro, stata lamentata anche nel momento in cui si è fondata una entità dichiaratamente politica come l'Unione Europea. Ciò in virtù della concezione funzionalista che, nella misura in cui è venuta ispirando l'originaria stesura dei Trattati comunitari, tuttora giustifica un approccio laico e misurato alla dimensione religiosa. Cfr. L.S. ROSSI, *Diritto, religioni, diritti fondamentali: la via dell'Unione Europea*, in S. CANESTRARI (a cura di), *Laicità e diritto*, Bononia University Press, Bologna, 2007, pp. 131-132.

<sup>9</sup> M.C. FOLLIERO, *Varianti post-democratiche codificate del principio di cooperazione nel quadro delle relazioni tra Unione Europea e religioni*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 807-808.

mono gli effetti dell'integrazione europea sulla religione. Per un verso, la costruzione comunitaria ha dato sostegno alla religione garantendole libertà e spazi d'identità, e, per un altro, l'integrazione europea ha costretto le organizzazioni confessionali a competere tra di loro per l'affermazione nel "libero mercato delle credenze"<sup>10</sup>. Si tratta di una delle conseguenze indotte dal progresso del progetto europeistico che, per decenni, è stato concepito dalle Chiese come un mezzo per la difesa della loro autonomia ed indipendenza a livello nazionale<sup>11</sup>. Ma, la creazione di un sistema sovranazionale liberale e aperto, avente al suo centro la progressiva attuazione di un mercato comune, si è poi riverberata sulla religione in termini di disgregazione del tradizionale potere di condizionamento delle istituzioni confessionali sulle libertà individuali. La valorizzazione dell'individuo, che si è accompagnata all'affermazione dell'economia di mercato a livello europeo, si è dimostrata in grado di minare il pregresso primato sociale delle Chiese, di pregiudicare le logiche monopolistiche e protezionistiche a livello delle singole realtà nazionali e del complessivo scenario europeo. Così, l'integrazione comunitaria si è dimostrata capace di determinare una libera contesa tra gli attori religiosi per il predominio sociale, rivelandosi, sotto questo specifico aspetto, come incompatibile con le rendite di posizione delle Chiese maggioritarie.

La realizzazione della libera circolazione economica, che costituisce una delle più importanti acquisizioni della costruzione europeistica, ha imposto alla religione l'osservanza dei suoi meccanismi legali, posti a presidio del libero scambio e dell'apertura dei traffici economici. Le regole dell'integrazione economica, se applicate al mercato religioso, sono tali da modificare i pregressi equilibri e le gerarchie consolidate, favorendo l'aspirazione alla visibilità dei soggetti confessionali minori e mortificando le aspirazioni alla conservazione degli *status quo* da parte delle organizzazioni confessionali più radicate.

Con l'avanzare delle istanze d'integrazione e l'adozione di una nuova importante fonte primaria del diritto dell'Unione, costituita dal Trattato di Amsterdam del 1997, i soggetti confessionali più rappresentativi hanno tentato di reagire alla progressiva erosione, realizzata ad opera della costruzione europea, delle loro tradizionali posizioni di potere a livello nazionale. Questi tentativi di riappropriazione della pregressa *leadership* sociale si sono concretizzati con la costituzionalizzazione (prima nel Trattato di Roma del 2004 e, poi, nel Trattato di Lisbona del 2007) del contenuto della Dichiarazione n. 11

<sup>10</sup> M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 135.

<sup>11</sup> L'edificazione di un libero mercato economico e di una forte area di cooperazione politica su scala continentale europea veniva valutata positivamente dalle principali organizzazioni confessionali, nella misura in cui essa si prestava a tutelare le proprietà delle Chiese e gli enti ecclesiastici, e a non minare le scelte interne di organizzazione e di indirizzo ideologico-spirituale.

annessa al Trattato di Amsterdam, per mezzo della quale si è chiarito l'impegno dell'Unione Europea nel non pregiudicare le condizioni vissute nei singoli Stati dalle organizzazioni e dalle comunità religiose. Si tratta di una disposizione di notevole valore simbolico, nella misura in cui evidenzia l'interesse del lobbismo confessionale alla difesa delle scelte (e, quindi, delle identità) nazionali nella regolazione della condizione giuridica dei gruppi spirituali<sup>12</sup>. Tuttavia, la proclamata intenzione del consesso comunitario ad astenersi dall'incidere sui diritti ecclesiastici nazionali deve ritenersi anacronistica, in quanto, nella configurazione che è venuta assumendo il sistema dell'Unione Europea (assumente una varietà sempre più ampia di competenze e di funzioni, prima ricadenti nell'esclusività delle singole sovranità statali) e di fronte alla frequenza dei contatti tra il diritto europeo e il "fatto religioso", sembra inopportuna l'individuazione, in via astratta, del soggetto avente la massima competenza in materia di religione.

Come si è accennato in precedenza, l'integrazione europea ha anche consentito alle forme associative istituzionalizzate della religiosità uno spazio di presenza in un mercato più ampio, quale è risultato essere quello sovranazionale europeo. Ovvero, il carattere competitivo del processo europeistico, che ha innervato di sé anche l'azione dei gruppi confessionali sulla scena pubblica europea, sta permettendo una continua tensione tra libertà e concorrenza, con l'aspetto positivo di una più diffusa presenza di tutti i movimenti spirituali su di una scala globale, nell'obiettivo di una espansione dei principi fideistici e delle "pretese di verità" di cui le organizzazioni religiose sono portatrici.

Oltre a ciò, i progressi della costruzione europea hanno anche determinato il coinvolgimento delle organizzazioni confessionali e di orientamento ideologico in genere, nella loro veste di importanti interlocutori sociali, con l'azione delle istituzioni comunitarie. Si tratta di un percorso che è stato inaugurato dall'impegno alla cooperazione con le associazioni e le organizzazioni di solidarietà sociale (anche spiritualmente qualificate), di cui si è avuta traccia nella Dichiarazione n. 23 annessa al Trattato di Maastricht del 1992, per poi essere ribadito dalla già citata Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam, che ha anche prodotto l'effetto di consentire ai gruppi religiosi lo svolgimento di una politica europea, nella misura in cui essi sono stati riconosciuti come soggetti in grado di intrattenere forme (più o meno stabili) di dialogo con le

<sup>12</sup> L'obiettivo perseguito verrebbe individuato nella preservazione delle peculiarità nazionali in materia di disciplina del fenomeno religioso, al fine di creare una "zona franca", potenzialmente sottratta al potere d'intervento delle istituzioni comunitarie. Per ulteriori riferimenti, si consenta il rinvio a M. PARISI, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, 16 settembre 2013, pp. 15-23.



istituzioni dell'Unione<sup>13</sup>. Una conferma di tale tendenza è rinvenibile nell'articolo 17 del Trattato di Lisbona, che ha istituzionalizzato le occasioni di incontro tra l'Unione e le confessioni religiose, cooptate in ambiti negoziali relativi ai settori più vari e alle materie più diverse. Ciò, tuttavia, pur essendo positivo in termini di apertura delle istituzioni comunitarie al confronto con la società civile e le associazioni che di essa sono espressive, sulla scia dell'art. 11 del Trattato costituzionale del 2009<sup>14</sup>, è verosimilmente favorevole alla creazione di varchi significativi per le attività di lobbismo dei gruppi e delle associazioni spirituali di grande peso sociale, che vengono messi in grado di concorrere alla determinazione degli indirizzi decisionali in sede europea<sup>15</sup>.

Come si vede, nonostante la distanza e l'alterità tra essi, il sistema comunitario e il sistema delle organizzazioni religiose nell'ordinamento sovranazionale europeo non si configurano come «mondi separati», ma sono, invece, destinati ad una continua interferenza tra loro, che è causa di non trascurabili trasformazioni nel continuo divenire del processo di integrazione in atto. Del resto, da un lato, non va dimenticato come il fenomeno religioso sia venuto, progressivamente, a perdere i suoi pregressi caratteri di autonoma e distinta materia, giuridicamente qualificabile in forma specifica, ma abbia assunto la fisionomia di un ambito trasversale alle diverse materie. Dall'altro, l'ordinamento comunitario, per la sua originalità e la sua peculiarità rispetto ad altri sistemi giuridici sovranazionali, si sta prestando alla realizzazione di nuove

<sup>13</sup> Si pensi all'attività della c.d. *Cellule de prospective*, un organismo informale creato su iniziativa della Commissione Europea con l'obiettivo di strutturare un primo canale di comunicazione tra l'esecutivo comunitario e le organizzazioni confessionali socialmente più rappresentative. La varietà di temi trattati ha testimoniato l'interesse dei gruppi spirituali più forti nel prendere parte a questa attività di consultazione, al fine di poter condizionare l'adozione delle scelte politiche finali a mezzo della loro associazione nella fase di elaborazione degli indirizzi d'azione del consesso comunitario.

<sup>14</sup> Forse sarebbe stata più opportuna una collocazione delle Chiese e delle associazioni spirituali nel novero dei soggetti espressivi della "democrazia partecipativa", di cui all'art. 11 del Trattato, al fine di evitare la perpetuazione di una presunta specificità religioso-filosofica che potrebbe, paradossalmente, produrre l'esito di una marginalizzazione dei soggetti religiosi dalla vita democratica dell'Unione Europea. In connessione a ciò, poi, risulta dubbioso poter stabilire a chi spetterà individuare le Chiese, i gruppi spirituali e le organizzazioni filosofiche coinvolte nel dialogo, e quali potranno essere i meccanismi procedurali più idonei. Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o «filosofiche» nel Trattato di Lisbona*, in L. DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 37.

<sup>15</sup> Si tratta di un esito poco auspicabile, in quanto starebbe a significare che le Chiese, «(...) pur soffrendo di un deficit democratico (si tratta di enti i cui rappresentanti non sono eletti dai propri fedeli), entrano a far parte del processo legislativo europeo. Da ciò non uno ma due effetti: una delegittimazione del Parlamento, poiché i membri eletti risultano inadeguati a rappresentare le istanze degli elettori e una implicita ulteriore forma di picconamento del sistema della democrazia rappresentativa». Così M.C. FOLLIERO, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2010, p. 6.

tipologie di rapporti tra diritto e religione. Questo terreno si dimostra essere fertile per la sperimentazione di nuovi assetti del confronto tra laicità e confessionalità, tra sfera pubblica ed ambito privato-religioso. Nella scena pubblica europea l'attenzione viene focalizzandosi, in modo particolare, sui nessi tra economia, diritto e religione, pur senza sottovalutare gli altri ambiti di crescente rilevanza nei rapporti tra i pubblici poteri e i gruppi religiosi, come sembrano essere quelli della sanità e della bioetica, del lavoro nelle organizzazioni di tendenza e dell'attività del *non profit*, delle libertà sessuali e civili in genere. Rispetto a tali materie il diritto comunitario, specie quello secondario, nella sua evoluzione, sta evidenziando come società religiosa e società civile intrattengano relazioni di mutua influenza. In questo senso, non va dimenticato come l'origine canonistica di alcuni istituti comunitari, quali la sussidiarietà e la non formale distinzione dei poteri, sia venuta influenzando i progressi della costruzione europea, come si è dimostrato essere accaduto con la rapida strutturazione di rappresentanze delle confessioni presso le istituzioni comunitarie e l'attivazione di canali di dialogo tra l'Unione Europea e le formazioni religiose socialmente più rappresentative. Infine, laicità e pluralismo comunitari, responsabilità pubbliche e rivendicazioni confessionali trovano unitaria espressione anche nel nuovo articolarsi della cittadinanza, che, dividendosi in tre distinte rappresentazioni esterne (cittadinanza europea, cittadinanza nazionale e cittadinanza confessionale), sta tracciando il progetto e i limiti di una identità politico-giuridica eterogenea e duttile, quale quella comunitaria, in cerca di un equilibrio tra la difesa delle specificità nazionali e la contestuale progressiva convergenza dei sistemi giuridici europei.

### **3. PECULIARITÀ DEL MODELLO ITALIANO DI RAPPORTI TRA DIRITTO, POLITICA E FATTORE RELIGIOSO: LA LAICITÀ (COME EQUIDISTANZA ED IMPARZIALITÀ) TRA RESISTENZE CULTURALI E VISCHIOSITÀ DELL'ORDINAMENTO**

Il dibattito sul futuro dell'integrazione europea e sullo sviluppo delle interconnessioni tra politica e fenomeno religioso nel quadro sovranazionale afferente al consesso comunitario è arricchito dalle riflessioni relative alla specificità del sistema italiano di relazioni tra i pubblici poteri e le organizzazioni spirituali.

Centrale in quest'analisi risulta essere la fisionomia assunta dal modello italiano di laicità, che va considerato in un peculiare quadro storico, politico ed istituzionale. In questo senso, le vicende dell'affermazione del principio di laicità in Italia, la laboriosa realizzazione giuridica della separazione tra politica e religione, la complessità dell'architettura istituzionale italiana, la difficile compatibilità tra il principio di neutralità e l'impostazione culturale

pregressa del Paese hanno contribuito a non rendere agevole l'esatta identificazione delle problematiche in campo.

Innanzitutto, in Italia, la laicità, nel corso di tutta la sua evoluzione politica e giuridica, ha dovuto misurarsi con la compresenza di due fattori conflittuali. Da un lato, il principio in causa ha tentato di inverarsi concretamente a mezzo di una continua tensione alla separazione tra la sfera religiosa e quella pubblica; dall'altro, la laicità ha dovuto (e, tuttora, deve) tener conto dei vincoli politici e normativi imposti ai pubblici poteri dalla forte presenza sociale ed istituzionale nel Paese della Chiesa cattolica. Infatti, quest'ultima è tutelata da uno statuto internazionale molto specifico (caratterizzato dalla sovranità territoriale della Città del Vaticano e dalla sovranità internazionale della Santa Sede), produttivo di obblighi di rispetto della relativa autonomia ed indipendenza per lo Stato italiano. Inoltre, la Chiesa di Roma, attraverso lo strumento concordatario, risulta essere beneficiaria di una condizione economica e giuridica di favore, che è resa evidente dalla fruizione del canale di finanziamenti derivanti dall'otto per mille (negato, invece, ad altri raggruppamenti confessionali che non hanno avuto accesso all'accordo con lo Stato) e dalla presenza istituzionale nelle scuole pubbliche di un insegnamento di religione cattolica (con la singolare selezione dei docenti a mezzo di concorso pubblico e sulla base di una previa designazione ecclesiastica, e il conferimento degli oneri economici all'erario statale). Parimenti, la Chiesa cattolica ha sempre esercitato una forte influenza sociale e un significativo potere di condizionamento sulle scelte politiche nazionali<sup>16</sup>, grazie alla sua radicata presenza territoriale a mezzo delle sue articolazioni periferiche e al tradizionale atteggiamento di disponibilità degli Esecutivi (di qualsiasi colore politico) verso la desiderata delle gerarchie ecclesiastiche<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Gli interventi delle gerarchie ecclesiastiche nelle vicende politiche italiane sono elementi identificativi di una tendenza che si ripete con notevole assiduità, al punto tale da risultare particolarmente ricorrenti in momenti particolari e delicati nella vita del Paese, quali risultano essere quelli segnati da scadenze elettorali, da scelte referendarie o dall'approvazione di provvedimenti legislativi su temi sensibili. Dal punto di vista della Chiesa, questo modello di presenza nella vita pubblica trova il suo riconoscimento esplicito in una interpretazione dell'art. 1 degli Accordi di Villa Madama del 1984, che conferisce alle istituzioni ecclesiastiche un ruolo di collaborazione con lo Stato "per la promozione dell'Uomo e per il bene del Paese". Su questo tema cfr. L. ZANNOTTI, *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 79-88.

<sup>17</sup> La Chiesa cattolica e, in misura minore, anche le altre organizzazioni confessionali sembrano impegnate in una competizione con le istituzioni civili nella conquista di porzioni di spazio pubblico, mentre, contestualmente, si registra una evidente difficoltà di metodo nell'azione dello Stato laico, incapace di disciplinare correttamente la dirompente presenza dei soggetti confessionali nell'agone politico. Ne consegue il condizionamento di fattori esterni sull'attività delle istituzioni pubbliche, dimentiche del loro ruolo di tutela degli interessi generali ed inclini al soddisfacimento delle aspettative di più ampia rappresentanza lobbistica. Cfr. V. TOZZI, *Dimensione*

In secondo luogo, la laicità italiana ha risentito, a differenza di altre esperienze nazionali, dei condizionamenti esercitati dal magistero morale della Chiesa e dall'elaborazione teologica dell'episcopato. A parte il rilievo culturale e spirituale del magistero di Pio XII e del Concilio Vaticano II, ad iniziare dagli anni settanta del secolo scorso si è realizzata una speculazione dottrinale avente ad oggetto anche una specifica interpretazione della laicità. Il tema della *sana cooperatio* è stato posto alla base della individuazione di una laicità temperata, che sarà anche recepita, sotto certi aspetti sostanziali, dalla Corte costituzionale in sede di elaborazione del concetto. Attraverso il contributo del magistero cattolico si è affermata una concezione della laicità comprensiva verso le esigenze dell'orientamento fideistico socialmente maggioritario, fondata sul valore positivo conferito alla dimensione collettiva e pubblica dell'esperienza religiosa, strutturata sull'individuazione selettiva e gerarchica delle religioni beneficiare del sostegno statale<sup>18</sup>.

Infine, quale terzo fattore complementare degli svolgimenti socio-politici influenti sulle dinamiche evolutive del principio di laicità in Italia non può trascurarsi il composito quadro politico nazionale. Con pochi dubbi, la storica presenza di un partito di riferimento per l'elettorato cattolico, quale è stato per decenni la Democrazia Cristiana, la successiva trasformazione del principio dell'unità politica dei cattolici in quello di una diffusa presenza di essi in tutte le formazioni partitiche, la politica ecclesiastica di socialisti e comunisti che (a fasi alterne e in forme diverse) si è caratterizzata per il confermare un atteggiamento tendenziale di favore per la Chiesa di Roma<sup>19</sup>, l'attività di forte

*pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in R. COPPOLA e C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive. Atti del I Convegno Nazionale A.D.E.C.*, Cacucci Editore, Bari, 2012, pp. 235-236.

<sup>18</sup> In questo sistema, una posizione di preminenza (e di maggior favore pubblico) è riconosciuta alla Chiesa cattolica, con un sacrificio non trascurabile per le altre organizzazioni confessionali, soprattutto in termini di effettiva realizzazione del principio costituzionale di eguaglianza. Quest'ultimo, infatti, è sembrato cedere, almeno fino ad oggi, rispetto al principio del riconoscimento della diversità, che è stato interpretato in una chiave deteriore, nella misura in cui è risultato strumentale a premiare un gruppo religioso rispetto a tutti gli altri solo in ragione del suo (presunto) maggior seguito sociale e del suo rilievo storico-politico. Su questi temi M. VENTURA, *Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 211-222.

<sup>19</sup> G.B. VARNIER, *Religioni, diritto, laicità. Percorsi di riflessione per la ricerca di una comunità di valori*, in E. CECCHERINI (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 148, nota come, in Italia, dopo la scomparsa della Democrazia Cristiana e la nascita di un vasto insieme di partiti con forti componenti cattoliche, si sia venuto a creare un contesto molto favorevole ad un intervento diretto della Chiesa sui temi politici. Il punto di vista delle gerarchie ecclesiastiche, poi, si è venuto imponendo nell'agenda pubblica anche grazie al sostegno di buona parte delle formazioni politiche, ansiose di intercettare il voto cattolico e di

impronta laicista del Partito Radicale sono fattori che hanno condizionato l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale della laicità italiana.

Alla ricerca di un equo bilanciamento tra opposte tendenze, la formulazione del principio proposta dalla Consulta, a partire dalla sentenza n. 329 del 1997, si è caratterizzata per proporre la fisionomia dello Stato laico come equidistante ed imparziale. Partendo dalla consapevolezza della fine di qualsiasi risalente legame organico con la dottrina cattolica, con le prescrizioni normative del diritto canonico, con i dettami delle autorità ecclesiastiche, si è conferito valore di principio supremo alla laicità, in un nesso inscindibile con altri principi di pari rango e nel contesto del carattere liberal-democratico e pluralista del sistema istituzionale repubblicano. Il principio di laicità –nell'elaborazione della Corte costituzionale– si è imposto come pietra angolare del patto repubblicano, permettendo ad ogni cittadino di riconoscersi nella Repubblica e sottraendo il potere politico all'influenza dominante di ogni opzione spirituale o religiosa, così da rendere possibile la convivenza tra individui e gruppi di differente orientamento ideologico<sup>20</sup>. Si è affermata, grazie alle indicazioni della sentenza n. 203 del 1989, una configurazione inclusiva della laicità, in quanto il pluralismo confessionale aperto del progetto costituzionale (reso esplicito dalle indicazioni degli artt. 3, 19, 20 e 8 della Carta) si alimenta della convivenza di fedi diverse e sostiene, a sua volta, il carattere democratico dello Stato repubblicano, che rifiuta una laicità improntata al sistematico ricorso allo strumento giuridico del divieto, favorendo, al contrario, una concezione che promuove l'esercizio delle libertà e dei diritti umani in condizioni di eguaglianza e nel rispetto della pari dignità sociale di ognuno.

Nella costruzione evolutiva del principio da parte della Consulta, i caratteri di equidistanza e di imparzialità riconosciuti alla laicità italiana sono configurati come indipendenti, nel loro concreto realizzarsi, da qualsivoglia valutazione relativamente all'intensità e all'effettività delle appartenenze religiose nel Paese. In questo senso, la Corte è stata chiara nel rifiutare la tesi (da essa stessa, tuttavia, sostenuta nei decenni passati) della perpetuazione del decaduto principio della "religione di Stato" sotto le spoglie di "religione di maggioranza" o di "religione tradizionale". Parallelamente a questo chiarimento, è stata opportuna la precisazione secondo cui la laicità implica, necessariamente, l'esclusione di un eguale trattamento di tutti i gruppi e di tutte le credenze (sent. n. 440 del 1995). La diversificazione delle condizioni è stata ritenuta possibile purché definita su base bilaterale e in via legislativa, confor-

---

proporsi come portatrici delle posizioni della Chiesa, in una continua competizione su questo con tutti gli altri partiti concorrenti.

<sup>20</sup> La Corte costituzionale si è dimostrata incline a considerare il principio di laicità come fondante "in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in eguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse" (sentenza n. 508/2000).

memente al principio democratico della sovranità popolare esercitata nel Parlamento, e in sintonia con la prescrizione costituzionale di eguale libertà per tutte le organizzazioni confessionali posta dall'art. 8, 1° comma, della Carta del 1948<sup>21</sup>.

Dalla elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, come si vede, emergono i punti di forza del modello costituzionale, che possono essere sommariamente individuati nella capacità di contemperare il superamento del precedente confessionismo con il riconoscimento della rilevanza sociale del fenomeno religioso, nell'affermazione del principio di uguaglianza con la tutela della differenza, nella promozione della libertà religiosa con l'introduzione di una sede di valutazione delle richieste identitarie<sup>22</sup> (e la conseguente apertura verso un diritto diseguale contrattato). Nella logica del disegno costituzionale, si sono conciliate e tutelate, ad un tempo, la dimensione individuale e comunitaria del fenomeno religioso (a volte, tuttora, oggetto di una disciplina normativa confusa e contraddittoria), perseguendo l'inconsapevole intenzione di dar vita ad un sistema moderno, dotato di maggiore flessibilità rispetto ai modelli pregressi, inadatti a gestire la globalizzazione e le trasformazioni sociali conseguenti<sup>23</sup>.

Tuttavia, pure a fronte della sua carica innovativa, della sua originalità e della sua attitudine a raccordarsi con gli altri valori costituzionali, il diritto vivente non si è mai conformato alla configurazione assunta dal principio di laicità e dal proposto modello di regolamentazione del fenomeno religioso. Anche in seguito alla positiva individuazione del principio e dei suoi corollari essenziali, ad opera della citata sentenza n. 203 del 1989, si è realizzata solo una parziale attuazione della laicità, con una tensione alla sua surrettizia

<sup>21</sup> La Corte costituzionale ha interpretato la laicità in termini positivi, come pari attenzione alle diverse espressioni culturali e religiose socialmente rilevabili, e non come mera indifferenza rispetto ad esse. Si tratta di un punto di equilibrio rispetto al quale, tuttavia, la dottrina ha reagito in modo opposto, rinvenendovi, secondo un filone di pensiero, una eccessiva neutralizzazione del fattore religioso, e, secondo un diverso orientamento, una versione aggiornata (in chiave pluralistica) del pregresso braccio secolare. Tuttavia, le une e le altre posizioni sembrano dimenticare come l'interpretazione "mediana" della Consulta potesse essere l'unica compatibile con l'ingombrante presenza dell'art. 7 e del richiamo ai Patti Lateranensi. In proposito cfr. N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 47-48.

<sup>22</sup> Cfr. N. FIORITA, *L'insostenibile leggerezza della laicità italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno 2011, p. 7.

<sup>23</sup> Grazie agli effetti della globalizzazione sulle fonti di produzione del diritto, che vedono l'ingresso in campo delle fonti transnazionali e la fine della rigidità propria del sistema westfaliano, si evidenzia la centralità della laicità che si presta a conferire parità di valore a fedi, culture e tradizioni diverse, nella misura in cui essa opera come regola di disciplina della convivenza pacifica. Cfr. N. COLAIANNI, *La laicità al tempo della globalizzazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno 2009, pp. 5 e ss.

neutralizzazione perseguita attraverso l'adozione di norme che, pur avendo ad oggetto materie di marginale importanza o violando solo in forma parziale i postulati indicati dalla Corte costituzionale, hanno determinato l'impoverimento di fatto dei caratteri innovativi del modello costituzionale e il rafforzamento contestuale degli elementi di conservazione in esso presenti (come, ad esempio, l'art. 7 della Carta, che, tuttora, rappresenta una singolare anomalia del progetto costituzionale di politica ecclesiastica)<sup>24</sup>. La sopravvivenza di norme confessioniste nella legislazione vigente e l'introduzione di disposizioni impermeabili alla laicità hanno, inevitabilmente, prodotto una progressiva rimodulazione del sistema, rendendo sempre più debole il principio, accompagnato dall'uso di aggettivazioni varie quanto improbabili ("aperta", "sana", "relativa", "cristiana", "confessionista", "parziale", "liquida").

A dispetto del suo rango di principio supremo, la laicità non ha mai indotto il legislatore ad operare, in modo deciso, per la riforma della normativa pre-costituzionale, come è dimostrato dalla perdurante vigenza della legislazione sui "culti ammessi nello Stato" (legge n. 1159/1929 e R.D. n. 289/1930) e di diverse disposizioni di carattere privilegiario (ad esempio, le norme di epoca fascista –R.D. nn. 2210 del 1927 e 70 del 1937– relative alla disciplina delle cerimonie pubbliche, assegnanti una simbolica posizione di favore simbolico per le gerarchie ecclesiastiche cattoliche)<sup>25</sup>. Parimenti, in epoca contemporanea, il ruolo centrale del principio di laicità nelle fonti del diritto non ha impe-

<sup>24</sup> Si tratta di una singolarità che è stata accentuata, dagli anni cinquanta agli anni settanta del secolo scorso, in virtù di una eccessiva insistenza sulla posizione cronologica della norma nel quadro complessivo delle fonti costituzionali. Da ciò sarebbe maturata l'erronea convinzione di una preminente collocazione gerarchica dell'art. 7 (e, di seguito, anche dell'art. 8) rispetto ai diritti di libertà religiosa previsti, in forme più ampie e dettagliate, dagli artt. 19 e 20 della Carta, e fruibili dai singoli e dalle formazioni sociali religiose. Con la conseguenza di una visione distorta del disegno complessivo della legalità costituzionale. In proposito V. TOZZI, *150 anni di Unità dell'Italia. Breve storia e problemi attuali della libertà religiosa*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, vol. XXVIII, 2012, p. 717.

<sup>25</sup> Secondo una autorevole, ma solo parzialmente condivisibile, opinione dottrinale, le commistioni tra sfera pubblica e dimensione religiosa che si determinano in virtù delle norme disciplinanti l'ordine delle precedenze in alcune cerimonie civili (o riconoscimenti il carattere di festività pubblica ad alcune ricorrenze religiose) non dovrebbero essere sempre considerate come illegittime o inopportune. Infatti, esse, se legate ad effettivi interessi religiosi di gruppi di cittadini, dovrebbero ritenersi compatibili con il principio di laicità che, pur imponendo ai pubblici poteri di non parteggiare per alcun orientamento fideistico, nel contempo imporrebbe allo Stato di non restare indifferente rispetto alla necessità di tutela degli interessi religiosi dei consociati. Così, il valore civilistico di alcune celebrazioni spirituali si giustificerebbe, se si considera il radicamento popolare di esse e se si valuta l'assenza di qualsiasi adesione dello Stato ai principi di fede di una specifica confessione religiosa. In questo senso A.G. CHIZZONITI, *Cerimonie, ordine delle precedenze, festività civili e religiose. Casi particolari di uso pubblico di simbologia religiosa*, in M. PARI-SI (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, pp. 98-99.

dito l'approvazione di leggi nazionali e regionali limitanti l'accesso ai benefici e ai sostegni economici pubblici alle sole confessioni con Intesa o alla Chiesa cattolica.

Sembra, così, prendere forma, a livello di attuazione pratica, un modello di regolamentazione del fenomeno religioso che, nella misura in cui si pone in sintonia con le aspirazioni della Chiesa di Roma e di poche altre denominazioni confessionali beneficiarie di un accordo con lo Stato<sup>26</sup>, è tale da proporsi come distante dallo spirito originario del testo costituzionale del 1948. Il riconoscimento del diritto individuale di libertà religiosa e di un pluralismo attenuato sono i caratteri salienti di un sistema in cui la Chiesa, in posizione di primato rispetto a tutti gli altri attori sociali religiosi, è in condizione di difendere i propri privilegi storici ed ipotecare l'approvazione per via legislativa di provvedimenti rispettosi della propria scala di valori non negoziabili. Ne consegue, per i pubblici poteri, la difficoltà di saper efficacemente perseguire gli interessi generali, in uno spirito genuinamente laico, soprattutto laddove sono coinvolti temi eticamente sensibili o il soddisfacimento delle esigenze di gruppi fideistici, come l'Islam o i Testimoni di Geova, numericamente rilevanti, ma ritenuti essere socialmente problematici<sup>27</sup>.

In Italia, la centralità ordinamentale del principio di laicità, dichiarata in sede giurisprudenziale e dottrinale con dovizia di argomentazioni e suggestio-

---

<sup>26</sup> Si tratta, in effetti, davvero di un numero limitato di soggetti confessionali, dato che l'ammissione alla stipula dell'accordo non si presenta come un diritto garantito a tutti, ma è soltanto l'esito di una scelta politica del Governo, giustificata in base all'implicita attribuzione agli istanti della qualifica di "confessione religiosa". Si è di fronte all'attribuzione di una etichetta che, pur essendo condizionata all'esame della non pericolosità sociale del gruppo religioso, è subordinata ad una decisione discrezionale, non potendosi rilevare l'esistenza di un vero e proprio "diritto all'Intesa" da parte di qualsivoglia organizzazione religiosa contraddistinta da una forte base istituzionale e da una chiara riconoscibilità sociale. La ricognizione delle confessioni religiose operanti sul territorio nazionale, avvenendo sulla base della mera discrezionalità politica, non sembra essere compatibile con il contemporaneo assetto democratico del Paese e con la logica del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso. Ne consegue come i raggruppamenti confessionali non beneficiari di accordo con lo Stato siano costretti, per ottenere qualche forma di tutela, a ricorrere alla legge n. 1159/1929, con il conferimento ad essi della qualifica di semplici "culti ammessi". In proposito si veda V. TOZZI, *Le confessioni prive d'intesa non esistono*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, vol. II, cit. pp. 1038-1042.

<sup>27</sup> Come evidenzia F. FRENI, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità «all'italiana»*, Jovene Editore, Napoli, 2013, p. 114, il cammino della laicità italiana sembra essere claudicante «(...) a causa di una difettosa attuazione del pluralismo, perché consente solo ad alcune istanze di essere ascoltate e spesso assecondate, trascurando quelle realtà che non riescono ad ottenere una proficua pattuizione. Siamo, verosimilmente, passati da un regime di (mono-) confessionismo cattolico ad uno di parziale pluri-confessionismo e non già ad un effettivo sistema laico di pluralismo religioso e culturale, nonché di eguale misura di libertà etica, qual è disegnato nella nostra Costituzione (...)».



ni normative, è stata, nei fatti, neutralizzata in sede applicativa, nel momento in cui, da un lato, perdura il conferimento di una posizione di privilegio in favore di un singolo gruppo confessionale, e, dall'altro, viene riconosciuto ad un gruppo ristretto di altre formazioni confessionali il godimento di un insieme di libertà specifiche negate ad altre (in quanto prive della "patente di legittimità" costituita dalla negoziazione con il potere statale). In questo contesto, si può ritenere operativo un modello di pluriconfessionismo selettivo, o di confessionismo temperato, nel quale, pure a fronte di una efficace tutela del diritto di libertà religiosa (sia nel suo risvolto positivo, che in quello negativo), non è assicurata l'eguaglianza tra i gruppi religiosi, né tanto meno la neutralità delle istituzioni pubbliche, propense, invece, ad assecondare, con sempre maggiore intensità, gli interessi ed i valori veicolati da una confessione dotata di un (ipotetico) ampio consenso sociale.

#### **4. CONCLUSIONI**

Rispetto all'assetto delineato, sarebbe plausibile chiedersi se la richiesta di una più chiara distinzione degli ambiti secolare e religioso e di superamento degli steccati e condizionamenti confessionali, di cui si è parlato in riferimento al vissuto concreto della laicità italiana, possa trovare una soluzione nel quadro del sistema d'integrazione comunitaria. In effetti, l'esperienza europea suggerisce, attraverso i suoi principi di diritto, le regole convenzionali, le decisioni della Corte, di riprendere il cammino, avviato nella prima metà degli anni ottanta e poi inopportunamente interrotto (ad opera di forti resistenze culturali e di un quadro normativo confuso e contraddittorio), verso un pluralismo confessionale maturo e pieno. Va anche detto che, in una società in cui si registra un significativo affievolimento della pratica e della centralità delle libertà civili, l'attuazione in via giurisprudenziale europea della laicità, a mezzo delle sentenze della Corte di Giustizia e della Corte dei Diritti dell'Uomo, non potrebbe costituire l'unico efficace e generalizzato rimedio al depotenziamento diffuso del pluralismo.

La complessità dell'epoca attuale impone ai giuristi di svolgere una funzione di rilievo nella costruzione di un modello giuridico di relazioni tra pubblici poteri e fenomeno religioso che possa recepire, in maniera trasparente, l'esigenza di attuazione concreta della laicità in conformità alla fisionomia disegnata, per il principio in parola, dalla Corte costituzionale. Lo stimolo fornito dal quadro europeo, pur a fronte delle sue incertezze, potrà assecondare le esigenze sociali di pluralismo e di personalizzazione delle scelte in materia religiosa, così da contribuire a declinare il "moderato coinvolgimento" dello Stato con le religioni in forme compatibili con i principi della democra-

zia<sup>28</sup>. Anche a fronte dei conflitti che animano la società italiana, sembrano ineludibili, da parte dei cultori del diritto, la ricerca di nuove strategie per la risoluzione dei problemi presenti, la forza di non lasciarsi condizionare dai cambiamenti sociali in atto, la capacità di essere interpreti degli interessi in campo in una logica di rispetto per lo spirito della Costituzione, l'attitudine ad individuare regole e progettare strumenti idonei a rendere operante la laicità e il pluralismo, anche a dispetto delle perduranti resistenze culturali e giuridiche.

Sarà sicuramente vero che l'Italia si caratterizza per l'importanza del ruolo, da sempre giocato, dal cattolicesimo, nella società e nell'influsso sulla politica e sulla vita delle istituzioni, in stretto collegamento con la debolezza della cultura civica e del sentimento di fedeltà alla dimensione secolare pubblica. Ciononostante, un movimento culturale e giuridico, promosso dagli studiosi del diritto, potrebbe favorire un cambiamento del quadro, spingendo per l'approvazione della attesa legge sulla libertà religiosa (indispensabile per creare un sistema pluralista conforme allo spirito della Costituzione)<sup>29</sup>, la riforma della legislazione fiscale (emendandola dal vasto insieme di norme di privilegio in favore di un unico soggetto confessionale, tanto più intollerabili in una fase di crisi economica), la modifica della fisionomia giuridica dell'insegnamento di religione in una prospettiva di apertura culturale della scuola verso il pensiero spirituale di altre correnti religiose di portata mondiale, la chiarificazione e soluzione giuridica della ritornante *querelle* sui simboli religiosi nello spazio pubblico.

In sintesi, grazie al contributo dei cultori del diritto, dovrebbe essere evidenziato come la vocazione alla laicità del diritto italiano contemporaneo si traduca, senza equivoci, nella preferenza espressa dal nostro ordinamento repubblicano, al livello (e quindi con la copertura) della sua Costituzione, in favore di un ben preciso metodo da seguire per la valida produzione d'ogni

---

<sup>28</sup> G. CASUSCELLI, *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2011, p. 57.

<sup>29</sup> La piena attuazione del modello costituzionale di tutela delle libertà fondamentali potrebbe realizzarsi, quanto agli interessi religiosamente qualificati, solo attraverso l'emanazione di una legge organica sulle libertà religiose, in grado di rendere più specifiche e concrete le garanzie predisposte a favore di tutti dagli artt. 19 e 20 della Carta, sottraendo alle discipline particolari della normativa bilateralmente convenuta ciò che va garantito a tutti i gruppi spirituali e ai singoli, e, quindi, non solo e non tanto alle confessioni dotate di una maggiore rappresentatività sociale e politica. A dimostrazione della fondatezza di tale esigenza starebbe la presentazione, dal 1990 ad oggi, nella varie legislature che si sono succedute, di diversi disegni di legge in materia di disciplina generale della libertà religiosa, i quali, tuttavia, non hanno mai conseguito la necessaria approvazione parlamentare. Su questi temi cfr. V. TOZZI, G. MACRI', M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

atto normativo che possa essere riconosciuto efficace nel nostro sistema giuridico. La creazione del diritto, seguendo una forma che sia costituzionalmente compatibile, dovrebbe seguire un metodo rigorosamente laico, tale da legittimare esclusivamente la produzione di norme il cui fondamento giustificativo possa essere rinvenuto oltre l'ambito proprio del "sacro". Ovvero, al di fuori di qualsiasi motivazione fideistica che possa, eventualmente, essere addotta a sostegno di decisioni giuridiche che sono destinate ad essere assistite dalla sola forza vincolante dell'autonomia e dell'indipendenza dei pubblici poteri deputati all'esercizio della funzione legislativa. La preferenza costituzionale espressa in favore di questo metodo di produzione normativa, ampiamente avallata dall'interpretazione e dalla elaborazione giurisprudenziale della Consulta in tema di laicità dello Stato, comporta automaticamente l'esclusione e la conseguente sanzionabilità di ogni metodologia che tenti di mettere in pratica l'aspirazione alla neutralità del diritto italiano contemporaneo riproponendo un sistema di sostanziale "religione di Stato", mascherato sotto le spoglie di una legittima difesa della storia e della tradizione culturale cattolica del nostro Paese. L'impiego del metodo laico è del tutto conforme allo spirito liberaldemocratico espresso, in via generale, dalla nostra Costituzione repubblicana, finalizzato, in quanto tale, ad assicurare la massima valorizzazione del pluralismo, sociale e giuridico, proprio attraverso l'imposizione ai giuristi del dovere di servirsi, fra le tante possibili tecniche metodologiche di gestione del fenomeno pluralista, soltanto della tecnica più rispettosa della neutralità e della non identificazione con uno specifico messaggio ideale.

Ciò anche per stimolare la responsabilità politica dei Governi e del Parlamento, chiamati all'adozione di scelte normative trasparenti, finalizzate alla realizzazione del progetto costituzionale alla luce dei principi supremi dell'ordinamento e della corretta interpretazione delle fonti, in una prospettiva di considerazione equilibrata dell'evoluzione complessiva della società e delle risposte giuridiche alle esigenze della convivenza<sup>30</sup>. L'irrazionale "disuguaglianza nella legge", come conseguenza della mancata considerazione della varietà di codici culturali presenti nella società<sup>31</sup>, costituisce l'altra faccia

<sup>30</sup> G. CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 40-41.

<sup>31</sup> La multiculturalità è la prospettiva costante ed ineludibile delle società contemporanee, nella misura in cui essa va considerata come un fenomeno strutturale, e non transeunte, e tale da comportare il moltiplicarsi delle presenze religiose. Di conseguenza, la religione non viene più a configurarsi come un affare privato, ma si presenta come fondamento di culture e tradizioni diverse, di comportamenti individuali e collettivi che chiedono riconoscimento e disciplina giuridica, nella comunità spirituale di emersione e nella società politica di accoglimento. Cfr. C. CARDIA, *Laicità dello Stato, appartenenze religiose e ordinamento giuridico: prospettiva secolare*, in A.

della medaglia del *deficit* di laicità insito nelle determinazioni normative dell'ultimo trentennio, a cui potrebbe rimediarsi solo assicurando adeguati *standards* di pluralismo, in una logica di inclusività sociale e politica delle diversità culturali e religiose<sup>32</sup>.

Da questo punto di vista, sarebbe auspicabile il realizzarsi di un'avvicinamento tra la laicità che è possibile sperimentare in Europa, che è quella del "dialogo" come recita l'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, e quella italiana, aspirante ad essere pluralistica, differenziata e rispettosa della plurireligiosità. Nonostante la scontata differenza dei sistemi giuridici, il sistema sovranazionale europeo, con il suo approccio alla religiosità di tipo laico e con forme rispettose di tutti gli orientamenti spirituali ed ateistici, potrebbe fornire stimoli ed indicazioni utili per una sfida giuridica mirante a vincere eventuali "degenerazioni del potere", derivanti da un'attuazione pratica della laicità traditrice del dettato costituzionale, delle aspettative di eguaglianza dei gruppi e dei singoli, e promotrice soltanto (in forma surrettizia) degli irrisistibili interessi di alcuni gruppi più influenti.

---

TALAMANCA e M. VENTURA (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 125-126.

<sup>32</sup> M. RICCA, *Laicità interculturale. Cos'è?*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI (a cura di), *Diritto e religione. L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2013, pp. 123-124.