



Francesco Alicino

(professore ordinario di Diritto pubblico delle religioni nel Dipartimento di Scienze Giuridiche e dell'Impresa dell'Università LUM di Casamassima - Bari)

**Laicità e bilateralità a trent'anni dalla sentenza madre.
I test dell'Islam italiano e dell'ateismo militante ***

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. L'idioma della laicità - 3. Laicità e bilateralità - 4. La difficile convivenza con il *favor religionis* - 5. Gli Islam e l'ateismo - 6. Gli obblighi internazionali della laicità - 7. Conclusioni. Le potenzialità nascoste della laicità.

1 - Introduzione

La laicità è consentanea al costituzionalismo contemporaneo e al pluralismo democratico. Con riferimento al sistema di relazioni Stato-confessioni, essa s'informa alla distinzione dei rispettivi ordini e al dualismo dei relativi interessi¹. La sua dimensione legale non è tuttavia collocabile su un piano di pura, geometrica oggettività. Non lo è perché i suoi enunciati si posizionano nella parte più alta dell'ordinamento, in quell'area del diritto al confine con la politica. Un'area caratterizzata dalla prudente duttilità della Costituzione e dei suoi principi supremi, i più politici dei documenti giuridici e i più giuridici dei documenti politici. Il che gli permette di interagire con la quotidiana fatica dell'esperienza umana, rimodulandosi in conformità ai cambiamenti prodotti nella e dalla società².

È quanto emerge dalla giurisprudenza italiana, a cominciare dallo storico orientamento inaugurato alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso³, quando la laicità identifica uno dei fondamentali profili della

* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione nel volume (a cura di A. CARDONE, M. CROCE) che raccoglie gli atti del Convegno sul tema "30 anni di laicità dello Stato. Fu vera gloria?" organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze (Firenze, 27- 28 settembre 2019).

¹ P. BELLINI, «Ordine proprio dello Stato», «ordine proprio delle Chiese», in Accademia Nazionale dei Lincei, *Lectio Brevis*, 11 maggio 2012; P. BELLINI, *Diritti secolari e diritti religiosi*, in *Daimon*, 2003, 3, p. 220.

² *Infra*, par. 1.

³ Corte cost., 12 aprile 1989 n. 203.



forma di Stato delineata nella Carta repubblicana. In base agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost., qui non si predica “indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni”, bensì garanzia “per la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale”⁴. Sotto lo stesso tetto del principio supremo di laicità si ritrovano così a coabitare il *favor religionis* (artt. 7, 8 e 20 Cost.) e il *favor libertatis* (artt. 2, 3 e 19 Cost.)⁵; una coabitazione che, però, non sempre si traduce in armoniosa e pacifica convivenza. Anche perché il primo è fortemente condizionato da un patto, quello con la Chiesa cattolica, di contenuto privilegiario, mentre il secondo s'impronta alla molteplicità dell'eguale libertà che, come tale, mal sopporta le disparità della bilateralità pattizia (art. 7.2 e 8.3 Cost.)⁶.

L'operazione definitoria della Corte costituzionale poteva ben essere limitata al *favor libertatis*, si potrebbe obiettare; che, tra l'altro, si addiceva al caso concreto (la condizione dei non avvalentisi dell'insegnamento di religione cattolica nelle scuole pubbliche) sottostante la 'sentenza madre' n. 203 del 1989. Ciò avrebbe nondimeno significato impostare la questione in termini di libertà personale e di principio di eguaglianza, escludendo dal discorso sulla laicità la legislazione bilaterale. Che, com'è noto, si basa sulla rilevanza costituzionale delle confessioni e delle istituzioni religiose (8 e 20 Cost.), su cui signoreggia la sovranità e l'indipendenza della Chiesa cattolica (art. 7 Cost.)⁷.

Anche il *favor religionis* concorre perciò a definire la laicità, influenzando non di rado sulla sua giuridica operatività. Tanto più nel silenzio del Parlamento⁸, reso ancor più assordante dal vuoto di vecchie formule legislative. Lo sono quelle che regnano nella prassi delle discipline negoziate, dominate dai desiderata di pochi interlocutori. Mentre tutti gli altri devono ancor oggi sottostare alla normativa sui culti ammessi del 1929-30⁹ o, peggio, mimetizzarsi tra le associazioni culturali¹⁰.

⁴ Corte cost., 12 aprile 1989 n. 203.

⁵ N. COLAIANNI, *Trent'anni di laicità (Rileggendo la sentenza n. 203 del 1989 e la successiva giurisprudenza costituzionale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 21 del 2020, pp. 52-66.

⁶ *Infra*, par. 2.

⁷ *Infra*, par. 3.

⁸ Su cui il volume a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (Prefazione di G. AMATO), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019.

⁹ Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e relativo Regio decreto n. 289 del 1930.

¹⁰ R. MAZZOLA, *Libertà di culto e “sicurezza urbana” nella Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili*, in *Quaderni di diritto e*



Sotto l'aspetto del sistema di relazioni Stato-religioni ne deriva una forma di laicità basata non sull'eguale libertà, bensì sulla disparità. Né più e né meno che un simulacro del laico pluralismo democratico, la cui finzione regge finché il prodotto corrisponde alla politica dei gruppi prevalenti. Fino a poco tempo fa nessuno se ne stupiva perché le conclusioni stavano nel campo, più o meno articolato, dell'opinione maggioritaria. Nell'età della glocalizzazione la disparità della bilateralità aumenta l'insostenibile leggerezza delle irragionevoli discriminazioni¹¹.

Con la sua attitudine a universalizzare il locale nel momento in cui localizza l'universale, la glocalizzazione si alimenta con la poderosa ondata migratoria, il magmatico flusso di informazioni *onlife* e analogiche¹², l'inedita concentrazione della ricchezza¹³ e le sequele delle emergenze; non ultime quelle afferenti al terrorismo di ispirazione religiosa¹⁴. Fenomeni, questi, tipicamente glocali che conducono molti Stati a ridefinire la loro conformazione: da economicamente, culturalmente e religiosamente omogenea a policulturale e multidimensionale. In ciò non fa eccezione l'ordinamento italiano, come testimoniano le questioni legate all'integrazione-interazione dei musulmani e all'ateismo militante. I quali, analogamente ai soggetti forti della legislazione bilaterale¹⁵, chiedono ora di marcare lo spazio pubblico con la propria identità e diversità, individualmente e collettivamente considerate¹⁶.

Da posizioni ideologiche opposte e con interessi diametralmente divergenti, tanto l'ateismo quanto *gli* Islam si ritrovano così a evidenziare

politica ecclesiastica, 2009, n. 2, p. 403; **M. RIZZI**, *Chiesa e Islam: una prospettiva locale*, in **C. BRAMBILLA**, **M. RIZZI**, *Migrazioni e religioni. Un'esperienza locale di dialogo tra cristiani e musulmani*, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 21.

¹¹ *Infra*, par. 4.

¹² **L. FLORIDI**, *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford, 2014, traduzione italiana a cura di M. DURANTE, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Cortina, Milano, 2017.

¹³ **M.R. FERRARESE**, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, il Mulino, Bologna, 2017.

¹⁴ Su cui si vedano i contributi in F. ALICINO (a cura di), *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, Apes, Roma, 2020.

¹⁵ Cons. di Stato, sent. 18 novembre 2011, n. 6083.

¹⁶ *Infra*, par. 5. Sulla disciplina e sulla giurisprudenza relativa all'ateismo si veda **S. BALDASSARRE**, *Codice europeo della libertà di non credere. Normativa e giurisprudenza sui diritti dei non credenti nell'Unione Europea*, Premessa di **F. MARGIOTTA BROGLIO**, Nessun Dogma, Roma, 2020.



come l'italico sistema delle relazioni Stato-confessioni stia indebolendo il *côté* giuridico del principio di laicità a tutto vantaggio di quello politico. E, ironia della sorte o frutto della casualità della storia, l'attestazione più eclatante di questa tendenza giunge ancora una volta dall'ordigno giurisprudenziale. Quello, in particolare, innescato quasi trent'anni dopo la sentenza madre e riguardante la richiesta di una organizzazione ateistica di stipulare un'intesa con lo Stato (art. 8.3 Cost.)¹⁷. Oltremodo significativo che sugli esiti della vicenda abbiano pesato le relazioni con l'Islam italiano¹⁸, per un verso, e l'emergenza del violento radicalismo, per l'altro¹⁹.

2 - L'idioma della laicità

Nelle analisi sintatticamente disciplinate l'enunciato matematico '2+2 = 4' non differisce dalla massima 'lo Stato democratico è laico'. Entrambi esprimono tautologie, per cui il predicato non contiene nulla che non sia già nel soggetto: la somma è convenzionalmente vera in virtù del modo di concepire i segni 2 e 4; la laicità definisce una indispensabile qualità della democrazia senza la quale non esisterebbe, a meno di volerla considerare mera procedura.

A renderlo evidente è un impianto di economia logica che non si colloca al di là dell'esperienza empirica²⁰. Pone invece il locutore nella condizione di illustrare il connotato necessariamente laico della democrazia costituzionale: quella che, come tale, deve essere separata dalle religioni e dalle culture, ma senza assumere movenze ciniche e sprezzanti nei loro confronti; che pone al centro della sua azione la tutela della dignità e dei diritti fondamentali delle persone, indipendentemente dalle appartenenze. Si impegna perciò a rimuovere gli ostacoli che impediscono una ragionevole applicazione della libertà di credere, di non credere e del principio di eguaglianza. Lo fa nel quadro di un prudente

¹⁷ Su cui Corte cost., 10 marzo 2016, n. 52.

¹⁸ Utilizzo la definizione del Ministero dell'Interno, *Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale*, 1 febbraio 2017 (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano_1.2.2017.pdf - ultimo accesso 1 dicembre 2020).

¹⁹ *Infra*, parr. 5 e 6.

²⁰ F. CORDERO, voce *Diritto*, in *Enciclopedia*, Einaudi, Torino, 1978, vol. 4, p. 917.



relativismo²¹, che costringe la democrazia a prendere atto dell'esistenza delle differenze evitando di dilegualle nella trascendenza dell'Uno, una delle più antiche malattie dell'umanità²². In questo modo, la laicità disvela lo sfondo metafisico di tanti miti moderni, compresa l'idea per cui una Costituzione democratica premette e implica un *demos* unitario, omogeneo, uniforme e indistinto. Quando, invece, i fatti dicono il contrario.

Nei contesti in cui gli individui parlano uno stesso idioma, hanno identici interessi, professano una medesima religione e si riconoscono in un solo ideale politico non sia ha bisogno del diritto, tanto meno di un diritto costituzionale informato al principio di laicità. Ammesso che esistano, questi contesti vivono di rendita su virtù miracolosamente autoinibitorie, degne della migliore favola giusnaturalistica, piena di essenze mistiche e di visioni incantate. In attesa della loro discesa sulla terra, ai mortali non resta che accontentarsi dell'imperfezione umana, dalla quale è scaturita l'umile e fallibile verità dello Stato democratico. Rispetto alla laicità, questo Stato non può essere considerato come entità passibile di predicati e costituente i termini di date relazioni. Si rischia altrimenti di dar credito a formule ingannevoli, se non a veri e propri vaniloqui. È il caso di proposizioni che esordiscono con domande del tipo 'cosa succede alla pioggia quando non cade? E il vento, dove va a finire quando non soffia?'. Le quali fanno il paio con affermazioni per cui 'lo Stato democratico non obbligatoriamente deve essere laico'. Il che serve anche a spiegare un altro insospettabile paradosso.

La laicità non necessariamente è frutto del consenso popolare, ma è consustanziale per la vita di una qualsiasi democrazia costituzionale. Non si regge sull'unità degli intenti, ma è un ingrediente imprescindibile del pluralismo attento al governo delle differenze. Motivo per cui non propugna la competenza del potere religioso *in temporalibus*, ma neanche l'ingerenza di quello civile *in iura sacra*²³. Assicura senza costrizioni il libero svolgimento della coscienza individuale, la pari dignità delle persone e l'eguale libertà delle confessioni, senza concedere particolari privilegi o riconoscimenti ad alcuna di esse²⁴. È capace così di contenere le

²¹ Sul punto già H. Kelsen, *La democrazia* (1925), il Mulino, Bologna, 2001, per cui la democrazia "si può opporre all'assolutismo politico soltanto perché è l'espressione di un relativismo politico" (p. 151).

²² V. MELCHIORRE, *Metacritica dell'eros*, Milano, Vita e Pensiero, 1977, pp. 105-106.

²³ C. CALOGERO, *Quaderno laico*, Laterza, Bari, 1967, p. 9.

²⁴ F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 506.



tendenze involute della democrazia che, agevolando il passaggio dal *quod populo placuit legis habet vigorem* al *quod Ecclesiae placuit legis habet vigorem*, ne segnano spesso il trapasso²⁵.

Da ciò derivano i connotati essenziali della laicità, i suoi caratteri permanenti. Quelli che consentono al relativo principio di sopravvivere nel marasma tempestoso dell'indeterminatezza antropica, affrontando di petto il problema dei rapporti di convivenza. È l'unico modo per amministrare la pluralità delle posizioni e dei bisogni cultural-religiosi, tanto più se basati su ideologie e interessi contrapposti²⁶. Deve però farlo senza ignorare che lo Stato e il suo diritto hanno il dovere di essere laici, ma non può pretendere che lo siano tutte le persone. Ciò significa evitare le derive egualitariste, per cui tutti devono essere uguali e assimilabili ai valori della maggioranza. Ma questo comporta anche tenersi alla larga da uno scettico e volgare relativismo che, trasferendo il principio di eguaglianza dal piano dei singoli individui a quello dei soggetti collettivi (si passa dal 'tutti sono uguali' a 'tutte le culture sono eguali'), non trova più ragioni valide per difendere l'universalità della dignità e la realtà dei diritti umani.

Lo sa bene la Consulta italiana, attenta a precisarne gli ambiti del costituzionalmente concepibile. Tra questi spiccano i reciproci divieti per Stato e confessioni: il divieto di forme più o meno raffinate di braccio secolare con cui le obbligazioni di ordine civile, ponendosi al servizio dei precetti religiosi, fanno "venir meno la garanzia stessa della laicità"²⁷; e il divieto di imporre la religione e gli oneri morali che ne derivano come "mezzo al fine dello Stato"²⁸. Figlio della travagliata esperienza del costituzionalismo, il principio supremo di laicità riconosce così che nella società "hanno da convivere fedi, culture e tradizioni diverse"²⁹, le quali non possono essere assoggettate alla versione amorfa dell'uguaglianza. La «distinzione tra "ordini" distinti, che caratterizza nell'essenziale il fondamentale o supremo principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato»³⁰, serve invece a valorizzare il mercato delle

²⁵ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, vol. 2, p. 220.

²⁶ N. BOBBIO, *Verità e libertà*, in ID., *Elogio della mitezza e altri scritti morali*, Linea d'ombra, Milano, 1994, p. 55.

²⁷ Corte cost., 23 maggio 1990, n. 259.

²⁸ Corte cost., 8 ottobre 1996, n. 334

²⁹ Corte cost., 18 ottobre 1995, n. 440.

³⁰ Corte cost., n. 334 del 1996, cit. Si vedano anche Corte cost. n. 203 del 1989, cit.; 27 aprile 1993, n. 195; 13 novembre 2000, n. 308; 1 luglio 2002, n. 327.



sapienze diverse. Queste devono essere tutelate nella cornice dell'equidistanza e dell'imparzialità della legislazione³¹, necessario presupposto per l'affermazione dell'eguale libertà dei credenti (nelle religioni maggioritarie e storicamente radicate sul territorio), dei diversamente credenti (nelle confessioni di minoranza e quelle la cui comparsa nel Paese è relativamente recente) e dei non credenti (laici, agnostici e razionalisti).

3 - Laicità e bilateralità

Questa impostazione si scontra tuttavia con la prassi sviluppata attorno al sistema della bilateralità pattizia di cui agli artt. 7.2 e 8.3 Cost., uno dei lati operativi della laicità. La sua sistematica interpretazione con altri principi e diritti ivi pure stabiliti accentua il tipico dilemma giuspolitico delle democrazie costituzionali, perennemente contese fra il rispetto dell'eguaglianza e la tutela delle diversità. Un dilemma di fronte al quale l'italico sistema di relazioni Stato-Chiese risponde con un pluralismo a gradi differenziati e per fasce di decrescente importanza.

Al primo posto troviamo la confessione cattolica tutelata dall'art. 7 Cost. Seguono le religioni titolari di intesa *ex art.* 8.3 Cost., distinte da quelle sottoposte alla legislazione sui culti ammessi degli anni Trenta del secolo scorso. A loro volta, questi culti si suddividono in due subcategorie: quelli definiti sulla base e con i limiti della normativa di origine fascista; e quelli neppure riconosciuti come confessioni³². Una situazione, questa, ulteriormente complicata dal fenomeno delle intese fotocopia, che ha generato un diritto pattizio comune che però non è generale, e mai lo sarà: esso è comune alle sole confessioni con intesa, escluse tutte le altre. In teoria può anche tramutarsi in normativa generale, ma solo se si approvassero un numero di intese pari a quello delle religioni presenti e operanti in Italia; ipotesi che allo stato attuale della legislazione non è suscettibile di concreta applicazione³³. Se è vero quindi che il superamento

³¹ Corte cost., 14 novembre 1997, n. 329.

³² **G. BOUCHARD**, *Concordato e intese, ovvero un pluralismo imperfetto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, n. 1, pp. 70-71.

³³ Sulla distinzione fra diritto comune e diritto generale già **V. CRISAFULLI**, voce *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1968, vol. XVII, p. 965; **F. MODUGNO**, voce *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1978, vol. XXVIII, p. 508 ss., specialmente p. 516 ss. Cfr. sul punto anche **M. RICCA**, *Legge e*



della disciplina dei culti ammessi può avvenire solamente attraverso la legge rinforzata e con un contenuto vincolato all'intesa, e altrettanto manifesto che in assenza di una normativa generale sulla libertà religiosa quella del 1929 è condannata a vivere di luce riflessa. Di più, assume surrettiziamente il rango di fonte sub-costituzionale sui generis, che può essere disapplicata solo mediante una legge preceduta - appunto - da un'intesa³⁴.

La disparità del pluralismo pattizio si riproduce così per autofagia: si nutre di sostanze proprie, la cui importanza aumenta proporzionalmente al consolidamento della prassi che l'ha generata. Quanto più questa prassi si fortifica e rinsalda, tanto più aumenta il fascino che la legislazione bilaterale esercita sulle minoranze sprovviste di intese. Lo testimonia il fatto che, pur di accedere all'ambita categoria di culto ammesso alle trattative con il Governo e superare le restrittive disposizioni del 1929-30, alcune confessioni sono disposte a rinunciare alle loro norme speciali, quelle di segno identitario. E non perché in contrasto con il principio supremo di laicità, ma perché foriere di ostacoli politici verso la bilaterale legislazione³⁵. Ciò spiega il contenuto dei nuovi accordi, spesso uniformati ai precedenti, tutti facendo riferimento alla capofila del 1984. All'intesa-tipo con i rappresentati dalla Tavola valdese³⁶, a sua volta delineata (quanto alla individuazione delle materie, benché le soluzioni siano state poi differenti) sulla coeva disciplina concordataria di Villa Madama. Quella che, ai sensi del capoverso dell'art. 7 Cost., ha modificato quasi integralmente i Patti lateranensi.

Sì concepito, il sistema pattizio determina non solo e non tanto l'estensione della garanzia della laicità³⁷, ma anche e soprattutto l'affermazione di status privilegiati³⁸, ritagliati sui bisogni di un ristretto

Intesa con le confessioni religiose: sul dualismo tipicità-atipicità nella dinamica delle fonti, Giappichelli, Torino, 1996, p. 25.

³⁴ **F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di intesa. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013.

³⁵ **F. ALICINO**, *Lo strano caso dei ministri di culto buddhista. Ovvero la legge sui culti ammessi vs la legge di approvazione delle intese*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, 2, pp. 409-430.

³⁶ Intesa approvata con la legge 11 agosto 1984, n. 449.

³⁷ Corte cost., 23 maggio 1990, n. 259.

³⁸ **N. COLAIANNI**, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017, p. 19.



numero di gruppi normatori³⁹. Al punto che sovente questi status si tramutano in irragionevoli distinzioni. Compresa quella che, collocando il pluralismo religioso nell'orizzonte più ampio del pluralismo culturale, considera anche le formazioni sociali non confessionali⁴⁰.

Insomma, alla luce dei connotati minimi del principio di laicità, l'attuale sistema delle relazioni Stato-confessioni riflette per molti aspetti la demoniaca illusione dell'Hotel California: *you can check out any time you like, but you can never leave*⁴¹.

4 - La difficile convivenza con il *favor religionis*

I riflessi sul principio supremo non si fanno attendere. I loro sintomi sono già evidenti dopo la citata sentenza n. 203 del 1989. Li vediamo in particolare nell'ansia definitoria di una parte importante della dottrina, impegnata nella sovrapproduzione di aggettivi. Quelli attestanti sane⁴², giuste⁴³, vere⁴⁴, patriottiche⁴⁵ laicità che, implicitamente e non tanto velatamente, si contrappongono alle malate, alle sbagliate, alle false e alle antinazionalistiche laicità. E non manca chi, volendo risolvere il problema

³⁹ Sulla nozione di "gruppi normatori" **A. SHACHAR**, *The Puzzle of Interlocking Power Hierarchies: Sharing the Pieces of Jurisdictional Authority*, in *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, 2000, vol. 35, n. 2, p. 394, e ripresa da **S. BENHABIB**, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton University Press, Princeton, 2002, p. 120, traduzione italiana a cura di A.R. DICUONZO, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 170.

⁴⁰ **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 426.

⁴¹ **EAGLES**, *Hotel California*, 1976.

⁴² **S. MANGIAMELI**, *L'identità dell'Europa: laicità e libertà religiosa*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, dicembre 2009, il quale "si pone il problema di una 'sana laicità' [non solo italiana, ma anche] europea" (p. 15).

⁴³ **S. MANGIAMELI**, *La 'laicità' dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e 'pluralismo confessionale e culturale' (a proposito della sentenza che segna la fine del giuramento del teste nel processo civile)*, in *Diritto e società*, 1997, p. 27 ss., specialmente p. 40.

⁴⁴ **B. RANDAZZO**, *La Corte 'apre' al giudizio di eguaglianza tra confessioni religiose?*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 1865-1866.

⁴⁵ **F.M. OLIVETTI**, *Incostituzionalità del vilipendio alla religione di Stato, uguaglianza senza distinzioni di religioni e laicità dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 3976-3977; **F. D'AGOSTINO**, *Ripensare la laicità: l'apporto del diritto*, in *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, a cura di G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 1993, p. 39 ss.



alla radice, lo declassi da principio supremo a “criterio dedotto dal crocevia di vari principi [tra gli altri, gli artt. 1, 2, 3, 13, 17, 18, 19, 21 Cost.] aventi - essi sì - una precisa valenza dogmatica e non meramente argomentativa”⁴⁶. Di qui una concezione talmente fluida e modellabile da rendere difficoltosa l’individuazione dei connotati imprescindibili senza i quali, come si diceva, la laicità e lo Stato democratico semplicemente non esistono.

O meglio, possono anche esistere ma solo al prezzo di dare fiducia alle orwelliane identità dei contrari. Come quella che, ad esempio, nel tentativo di indicare le “elaborazioni giuridiche autenticamente laiche”, definisce la distinzione degli ordini non come separazione “della fede, *rectius* le fedi, dallo Stato”, bensì come “compatibilità dei comandi secolarizzati con i precetti della fede (*rectius*: delle fedi)”⁴⁷. Sicché, svuotato delle sue vitali caratteristiche, allo Stato laico non rimane che il *nomen*. Tanto che alla domanda «se (e in che modo) la “laicità” sia effettivamente corrispondente a un tratto del nostro ordinamento costituzionale sino al punto di configurarne un “principio supremo”», si risponde con disarmante chiarezza: la laicità afferma “un criterio per giustificare differenziazioni nel trattamento positivo delle diverse confessioni religiose”⁴⁸. Dall’eguale libertà il principio supremo si ritrova in altre parole a promuovere le disparità. Quelle, in particolare, improntate a “politiche pubbliche di sostegno alle confessioni che vantino un radicamento nella tradizione storica del popolo italiano, a differenza di quei culti che abbiano fatto solo di recente comparsa nel nostro Paese”⁴⁹. Del resto, si aggiunge con nonchalance, il trattamento differenziato a favore della “religione numericamente più diffusa anche nell’epoca presente” appare conforme non solo al “buon senso spicciolo”, ma anche “allo stesso testo costituzionale, il quale, nell’art. 7 ha inteso conferire uno specifico e (differenziato) rilievo alla religione cattolica”⁵⁰.

Il *favor libertatis* (artt. 2, 3 e 19 Cost.) cede così il passo al *favor religionis* (artt. 7, 8, commi secondo e terzo, e 20 Cost.) che, circoscritto a pochi gruppi normatori, genera un arretramento del lato legale del

⁴⁶ A. BARBERA, *Il cammino della laicità*, reperibile in *forumcostituzionale.it* (http://www.Forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0036_barbera.pdf-ultimo accesso 1° dicembre 2020).

⁴⁷ S. MANGIAMELI, *La ‘laicità’ dello Stato*, cit., p. 46.

⁴⁸ F.M. OLIVETTI, *Incostituzionalità del vilipendio*, cit., p. 3977.

⁴⁹ F.M. OLIVETTI, *Incostituzionalità del vilipendio*, cit., p. 3977.

⁵⁰ F.M. OLIVETTI, *Incostituzionalità del vilipendio*, cit., p. 3977.



principio supremo a favore di quello politico. A favore cioè delle politiche pubbliche (*rectius* politiche ecclesiastiche) le cui fila risalgono all'idea di mantenere inalterata per "lo Stato italiano la piena possibilità e legittimità di conservare il suo precedente atteggiamento e comportamento confessionisti"⁵¹. Un'idea che, in base ai motivi ispiratori, produce ostacoli epistemologici⁵²: barriere conoscitive che, proiettando ombre spaesanti sul reale, alzano un velo d'incomunicabilità con le novità del costituzionalismo contemporaneo e dell'odierno scenario policulturale. Lo sono quelle segnate dall'Islam e dall'ateismo che, stimolando i nervi sensibili della laicità, pone il sistema delle discipline negoziate sotto una differente prospettiva. Ed è proprio la recente giurisprudenza a testimoniarlo.

5 - *Gli Islam e l'ateismo*

Si tratta di un orientamento che assume maggiore rilievo alla luce dei molteplici quanto fallimentari tentativi di innestare nell'ordinamento una legge sulla libertà religiosa e per l'abrogazione della legislazione sui culti ammessi. Il che, d'altra parte, ha finito per riaccendere l'interesse sulla relazione che intercorre fra la negoziazione bilaterale, secondo alcuni necessaria e illimitata, e la legislazione unilaterale, che altri invece ritengono debba prevalere. Per gli stessi motivi, ciò si riflette su uno dei lati operativi del principio supremo di laicità, alle prese ora con una trama socio-religiosa e culturale notevolmente cambiata rispetto al periodo della sentenza madre.

Lo dimostrano le iniziative di vario genere che hanno cercato di coinvolgere nel disegno pattizio la variegata realtà musulmana⁵³. Oltre ad attestarsi come seconda o terza religione italiana, questa realtà prende corpo con un culto spesso definito strano e bizzarro⁵⁴, rispetto al quale il

⁵¹ Come ebbe a dire **P.A. D'AVACK**, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 391.

⁵² Per dirla con **G. BACHELARD**, *La formation de l'esprit scientifique*, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris, 1938, p. 337.

⁵³ **G.B. VARNIER**, *Il modello pattizio Stato-confessioni alla prova delle nuove dinamiche della società italiana*, in *Europa e Islam. Ridefinire i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 34.

⁵⁴ Per dirla con Meuccio Ruini, il quale nell'Assemblea costituente precisa che "non è da dimenticare che oltre alle confessioni venerate, rispettatissime, che tutti conosciamo, potrebbero sorgere culti strani, bizzarri [...] che non corrispondessero all'ordinamento



giudizio della politica è ora condizionato dall'emergenza del terrorismo islamista. Un'emergenza che, abbandonando i ristretti orizzonti temporali, si è col tempo guadagnato il titolo di problema strutturale: ciò che, a sua volta, genera altre barriere politiche verso il riconoscimento delle organizzazioni musulmane e, conseguentemente, il loro accesso ai benefici e alle facoltà della legislazione bilaterale.

Nel frattempo il lato legale del principio supremo di laicità ha caldeggiato una tendenza opposta, connotata dall'accentuazione della tutela dell'uguale libertà religiosa, nel senso positivo (libertà di credere) e negativo (libertà di non credere) della formula. Di modo che quanto più quelle facoltà e quei benefici oltrepassino i confini del tradizionale schema bipolare (Chiesa cattolica/confessioni giudaico-cristiane)⁵⁵, tanto più diventa importante il test di ragionevolezza sull'esclusione degli altri gruppi normatori: comunità cui afferiscono i credenti in religioni 'altre', come l'Islam, e i non credenti in alcuna confessione, come gli atei e gli agnostici. E va pure ricordato che questa problematica si lega al diritto-dovere dell'organo politico per eccellenza, il Governo, d'individuare i soggetti ammessi alle trattative per la stipulazione delle intese.

Sul versante del sistema delle relazioni Stato-Islam da un lato e Stato-ateismo dall'altro, il carattere politico del principio di laicità tende così a espandersi impattando sull'operatività giuridica dell'uguale libertà. Tende cioè a complicare il raggiungimento di un ragionevole bilanciamento fra il *favor libertatis* e il *favor religionis*. A renderlo manifesto è la decisione della Corte costituzionale del 10 marzo 2016 (n. 52), scaturita dalla richiesta dell'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti) di avviare le trattative con il Governo per la stipulazione di una intesa con lo Stato⁵⁶.

Richiesta, questa, che nei primi anni Novanta del secolo scorso è respinta con semplice determinazione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵⁷. L'UAAR decide di impugnarla con un ricorso

giuridico italiano. Mi pare che la frase non ferisca la dignità e il rispetto dei culti tradizionali"; M. RUINI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, I, p. 659.

⁵⁵ A. GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 31.

⁵⁶ Costituita nel 1987, dal 13 luglio 2007 l'UAAR è giuridicamente qualificata come associazione di promozione sociale. Nel proprio Statuto si definisce come associazione filosofica non confessionale, mutuando palesemente la terminologia utilizzata dall'art. 17 TFUE.

⁵⁷ Atto protocollato DAGL 1/2.5/4430/23 e comunicato all'UAAR con lettera datata 20 febbraio 1996.



al Presidente della Repubblica. Nel novembre del 2003 il Governo conferma in sede processuale il rifiuto. Lo fa inoltrandosi sul terreno delle definizioni. Su quello, in particolare, riguardante la professione di ateismo che, pur essendo tutelata dall'art. 19 Cost.⁵⁸, non può essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'art. 8 Cost., consacrato alle sole confessioni religiose⁵⁹. Ne deriva una lunga e travagliata vicenda giudiziaria che, non ancora terminata⁶⁰, vede l'intervento del Consiglio di Stato⁶¹ e delle Sezione Unite della Cassazione⁶². Queste ultime negano la natura esclusivamente politica della determinazione governativa: il diniego di avviare negoziati per la stipulazione di intese non può sottrarsi al controllo del giudice. La giurisdizione apicale solca così l'orientamento largamente condiviso in

⁵⁸ Su cui **M. CROCE**, *I non credenti*, in *I nuovi danni alla persona. I soggetti deboli*, a cura di P. CENDON, S. ROSSI, Aracne, Roma, 2013, vol. II, pp. 423-461.

⁵⁹ Da notare che il Governo descrive le confessioni come "un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale". L'Esecutivo, quindi, sembra negare non solo le ricostruzioni dottrinali e i numerosi dati giurisprudenziali, ma anche i suoi stessi orientamenti: che, ad esempio, l'hanno portato a stipulare una intesa con il buddhismo, lontana da una dimensione trascendente e divinatoria della credenza. In giurisprudenza si vedano, fra le altre, Cass., sez. pen. II, 5 febbraio 1993, n. 5838; Cass., sez. pen. VI, 22 ottobre 1997, n. 1329; Corte d'Appello di Milano, 5 ottobre 2000, n. 4780; Cass., sez. trib., 22 ottobre 2001, n. 12871. Per ulteriori approfondimenti si vedano *ex plurimis* **F. FINOCCHIARO**, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1995, I, p. 603; **F. ONIDA**, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, 1, pp. 279-293; **P. COLELLA**, *Sul carattere "religioso" dell'associazione di Scientology*, in *Corriere giuridico*, 1/2002, pp. 41-44; **R. SARACENO**, *Scientology fra libertà religiosa e diritto comune*, in *Diritto Ecclesiastico*, 2, 2001, p. 112; **P. MAZZEI**, *La natura della "Chiesa di Scientology"*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1991, II, p. 405; **G. D'ANGELO**, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2003, I, p. 603; **G. CAROBENE**, *L'affaire di Scientology. La qualificazione in via giudiziaria di una confessione nel contesto 'europeo' della libertà di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2008.

⁶⁰ Un ricorso presso la Corte europea dei diritti dell'uomo è stato annunciato con un comunicato stampa dell'UAAR dell'11 marzo 2016.

⁶¹ N. 6083 del 2011, cit.

⁶² Sez. un. civ., 28 giugno 2013, n. 16305, su cui **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *AIC*, 2013, n. 4; **J. PASQUALI CERIOLO**, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2013.



giurisprudenza e in dottrina⁶³, che relega gli atti politici e i relativi spazi di discrezionalità in ambiti ristretti⁶⁴. Tanto più alla luce del principio di laicità che, come ricordano le Sezioni Unite, è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta repubblicana e che, come tale, “implica l’eguale libertà delle confessioni religiose”⁶⁵. La Corte costituzionale ritiene però che i riflettori vadano puntati su altri fronti.

In particolare, vanno accesi sugli oneri istituzionali del Governo (art. 95 Cost.) che, nel caso di specie, si traducono nel diritto-dovere di individuare i soggetti ammessi alle trattative per la stipulazione d’intese. L’Esecutivo lo concretizza con atti politicamente discrezionali - afferma la Consulta - i quali si sottraggono al sindacato del giudice. Al Governo vengono così consegnate le chiavi dell’intero edificio convenzionale di cui all’art. 8 Cost., e senza che il suo operato possa essere sottoposto al controllo del giudiziario. S’assoggetta solamente a generiche verifiche di carattere politico esperibili nel rapporto fiduciario Parlamento-Governo o, in ultima istanza, nella cabina elettorale dal singolo cittadino. Il che fa sorgere una domanda tanto spontanea e immediata quanto delicata e cruciale: quali sono le ragioni istituzionali che giustificano una così vasta discrezionalità?

La risposta arriva da un *obiter dictum* che, sebbene inserito in una sentenza riguardante gli atei e l’ateismo, sembra essere stato scritto avendo lo sguardo rivolto verso gli Islam e l’emergenza terroristica. In esso, infatti, la Corte punta il dito sulla “serie di motivi e vicende che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni e

⁶³ Si vedano *ex plurimis* **S. DETTORI**, *Rassegna della giurisprudenza del Consiglio di Stato su “l’atto politico”*, in *Nuove autonomie*, 2009, n. 1, pp. 267 s.; **S. FORASASSI**, *Rassegna della giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali su “l’atto politico”*, in *Nuove autonomie*, 2009, n. 1, pp. 289 s.; **D. PERUGINI**, *Sul c.d. atto politico come atto non impugnabile*, in *L’invalidità amministrativa*, a cura di V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, Giappichelli, Torino, 2009, p. 528 ss.; **M. DEL SIGNORE**, *Commento art. 31 del T.U. del Consiglio di Stato*, in *Commentario breve leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. ROMANO, R. VILLATA, CEDAM, Padova, 2009, p. 1484.

⁶⁴ **V. CERULLI IRELLI**, *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti “di alta amministrazione”*, in *Diritto pubblico*, 2009, n. 1, pp. 101-134, specialmente p. 121, nel quale si auspica l’abolizione dell’art. 31 T.U. del Consiglio di Stato. Sul punto già **E. GUICCIARDI**, *Aboliamo l’art. 31?*, nota a Cass., sez. un. civ., 21 febbraio 1947 n. 256, in *Foro amm.*, 1947, II, col. 15; **A. MARIA SANDULLI**, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione – Sezioni civili*, XXII, 1946, II, pp. 521 ss. Cfr. il più relativamente recente **D. VAIANO**, *Gli atti politici*, in *Codice della giustizia amministrativa*, a cura di G. MORBIDELLI, Giuffrè, Milano, 2005, p. 207.

⁶⁵ Cass., sez. un. civ., n. 16305 del 2013, cit.



internazionali offre copiosa”⁶⁶. Si tratta di una realtà che può “indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all’associazione, che lo richiede, l’avvio delle trattative per la stipulazione di una intesa”⁶⁷. Ciò si giustifica con l’estrema “varietà di situazioni, che per definizione non si presta a tipizzazioni”⁶⁸. Ragione per cui,

«al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali, e che potrebbe indurlo a non concedere nemmeno quell’implicito effetto di “legittimazione” in fatto che l’associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative. Scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice»⁶⁹.

Un passaggio, questo, tanto importante per le conseguenze concrete sull’istituto delle intese e sul principio di laicità quanto oscuro, ambiguo ed enigmatico. Per renderlo comprensibile conviene leggerlo *a contrario*, individuando cosa la Consulta non vuole dire. Si scopre così che da esso è escluso il protagonista principale dell’evento giudiziario, l’UAAR. Lo stesso si dica per molti gruppi confessionali tradizionalmente presenti sul territorio italiano. L’attenzione si focalizza allora sui ‘nuovi’ soggetti religiosi, quelli generati dalla recente ondata immigratoria fra i quali, com’è noto, primeggiano le organizzazioni islamiche. E, considerato il legame di alcune di esse con associazioni transnazionali e i vertici governativi dei Paesi a maggioranza musulmana, riesce più chiaro il riferimento alla “realtà dei rapporti politici interni e internazionali”. Una realtà resa mutevole e imprevedibile da alcuni fenomeni emergenziali - sembra voler affermare la Corte - fra cui spicca il violento radicalismo di ispirazione religiosa. Ed è così che si spiega la discrezionalità del Governo.

Una discrezionalità politica che, rispetto al sistema delle relazioni Stato-confessioni, rischia di impattare rovinosamente sull’operatività giuridica del principio di laicità, soprattutto nella sua accezione di eguale libertà. Anche perché, come affermano le Sezioni Unite della Cassazione, vero è che l’assenza di una intesa con lo Stato non impedisce di professare liberamente il credo religioso. Ma è altrettanto manifesto “che in funzione dell’attuazione della eguale libertà religiosa la Costituzione prevede che normalmente laicità e pluralismo siano realizzati e contemperati anche

⁶⁶ Corte cost., n. 52 del 2016, cit.

⁶⁷ Corte cost., n. 52 del 2016, cit.

⁶⁸ Corte cost., n. 52 del 2016, cit.

⁶⁹ Corte cost., n. 52 del 2016, cit.



tramite il sistema delle intese⁷⁰. Il che sposta l'analisi su un'altra novità nel frattempo intervenuta sul versante più eminente della bilateralità, quello afferente al capoverso dell'art. 7 Cost.

6 - Gli obblighi internazionali della laicità

Da tempo oramai una parte della dottrina ha dimostrato il carattere provvisorio ed eccezionale della norma di cui all'art. 7.2 Cost.⁷¹. Ancorché inserita per ragioni politiche nella sezione della Costituzione dedicata ai Principi fondamentali, questa norma individua una disciplina a effetti temporanei risolutivi, non dissimili da quelli prodotti dalla VII disposizione transitoria della Carta⁷². È una norma speciale⁷³ che può essere utilizzata sino a quando le parti, Stato e Chiesa cattolica, non abbiano dato corpo alla revisione. La più importante interviene nel biennio 1984-85 quando, con la sola eccezione del Trattato, i Patti del Laterano vengono integralmente modificati.

Emigrate dal complesso degli accordi del '29, queste modificazioni non possono essere considerate come fonti di rango costituzionale. Lo attesta a chiare lettere la Consulta, con una giurisprudenza pressoché inalterata⁷⁴. In questa, infatti, si fa espresso riferimento ad "atti normativi, storicamente e giuridicamente individuati, ai quali l'art. 7 Cost. allude in maniera diretta e puntuale"⁷⁵. Ciò significa che con questa disposizione non si è realizzato un perenne appiglio alle discipline bilateralmente

⁷⁰ Cass., sez. un. civ., n. 16305 del 2013, cit.

⁷¹ N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 165.

⁷² N. COLAIANNI, *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, in *Politica del diritto*, 2010, 2, p. 194.

⁷³ S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1991, p. 465; G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 45. Si veda anche M. AINIS, *Chiesa padrona. Un falso giuridico dai Patti Lateranensi a oggi*, Garzanti, Milano, 2009, p. 57.

⁷⁴ Per tutte si vedano: Corte cost., 2 febbraio 1972, n. 12 (in cui si fa riferimento all'„accoglimento del principio concordatario nei termini risultanti dai Patti lateranensi“); Corte cost., 6 dicembre 1973, n. 175 (che attribuisce „rilevanza costituzionale ai Patti lateranensi“); Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 349 (per cui le disposizioni di cui all'art. 7 Cost. fanno riferimento „a ben identificati accordi, concernenti [...] i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica“; pertanto esse non possono essere riferite a „norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate“).

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 16 del 1978, cit.



negoziato dallo Stato e dalla Chiesa cattolica. Si è invece operato in modo diretto e puntuale un richiamo circoscritto alla (e *de-finito* dalla) legislazione bilaterale degli anni Trenta del secolo scorso. Non un astratto riferimento allo strumento o regime concordatario, ma un rinvio al “sistema pattizio - denominato Patti lateranensi - quale si era giuridicamente concretato in Italia nel 1929”⁷⁶.

La garanzia tradizionalmente accordata ai Patti non si estende allora agli Accordi del 1984 che, come ogni accordo internazionale, s’assoggetta all’art. 117.1 Cost., così come imposto dalla revisione costituzionale del 2001⁷⁷. Da questa emerge che i poteri legislativi statale e regionali devono rispettare tutta la Costituzione, non solo i principi supremi. Limiti, questi, ulteriormente affinati con il rinvio ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, dai quali rampolla un’altra importante conseguenza: occorre prendere in seria considerazione lo spazio giuridico sovrastatale, formato dall’Unione europea (UE) e dalla Convenzione europea dei diritti dell’Uomo (CEDU)⁷⁸. Uno spazio che, quando non valica il canone dei controlimiti fissato dai principi supremi, è parte integrante dell’ordinamento costituzionale italiano⁷⁹.

In questo modo il principio supremo di laicità si rafforza nella sua tendenza a denunciare le disparità di trattamento che mortificano l’eguale libertà dei credenti, dei diversamente credenti e dei non credenti. Esso si muove sul binario tracciato dal ragionevole bilanciamento, cui devono essere ricondotte le facoltà e i benefici derivanti dalle discipline pattizie. Quelle, ad esempio, che caratterizzano il sistema di ripartizione della

⁷⁶ C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 139. Sul punto si veda anche G. PEYROT, *Note sulle proposte di revisione del Concordato del 1929*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1977, I, pp. 37-38.

⁷⁷ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

⁷⁸ Sulla nozione di spazio giuridico europeo F. ALICINO, *Diritto alla salute e fattore religioso nello spazio giuridico europeo. Alla ricerca di un laico e sostenibile pluralismo etico*, in *Federalismi.it*, 2020, 3, pp. 1-30.

⁷⁹ Corte cost., 22 ottobre 2007, n. 348; 24 ottobre 2007, n. 349. Sulla connessione fra questo materiale giurisprudenziale e il canone “mobile di bilanciamento” dei controlimiti A. RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e “controlimiti” mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)*, 2011, pp. 1-2. Cfr. anche G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all’interpretazione sistematica dell’art. 7 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 80; F. MODUGNO, *Sulla posizione costituzionale dei Patti lateranensi*, nel volume *Studi per la revisione del Concordato*, CEDAM, Padova, 1970, p. 119.



quota dell'otto per mille dell'IRPEF, uno dei più influenti prodotti della legislazione bilaterale *ex artt.* 7.2 e 8.3 Cost.

Con la sola eccezione dell'intesa con la Chiesa mormone, tale sistema è comune a tutti gli accordi Stato-confessioni. A cominciare da quello definito con la Chiesa cattolica, da cui deriva il meccanismo di assegnazione della quota⁸⁰, oggetto di molteplici critiche da parte della Corte dei Conti⁸¹. Alla luce di queste critiche, e sulla scia del combinato disposto dagli artt. 19-20 Cost. ovvero in conformità al sistema convenzionale (le disposizioni CEDU così come interpretate dalla Corte di Strasburgo)⁸², il principio di laicità potrebbe in astratto consentirne l'estensione alle istituzioni e alle associazioni che svolgono attività d'interesse generale e di promozione sociale, comprese le non confessionali. In questo modo si potranno quantomeno disattivare alcuni congegni giurisprudenziali, come quelli innescati dalla Corte EDU che, facendo leva sul divieto di discriminazioni per motivi legati alla religione (artt. 9 e 14 CEDU), ha censurato il rifiuto di estendere ad altre organizzazioni le norme di favore su materie analoghe a quelle di accordi stipulati con le confessioni. Questo rifiuto è illegittimo, afferma il Giudice di Strasburgo, soprattutto quando non sorretto da una "oggettiva e ragionevole giustificazione", che sussiste solo in presenza di un "valido obiettivo" e nel rispetto del "principio di proporzionalità"⁸³; intrinseco, si potrebbe dire, a quello supremo di laicità.

7 - Conclusioni. Le potenzialità nascoste della laicità

⁸⁰ Art. 47 legge 20 maggio 1985, n. 222.

⁸¹ Così come delineate in quattro distinti pareri, l'ultimo dei quali assunto con Deliberazione 29 ottobre 2018, n. 24/2018/G. Sulle considerazioni della Corte dei Conti vi vedano *ex plurimis* **G. CASUSCELLI**, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 39 del 2015; **M. CROCE**, *La Corte dei conti all'assalto dell'8 per mille (nota a Deliberazione n. 16/2014/G)*, in *Forumcostituzionale.it*, 8 gennaio 2015. Si veda anche **F. ALICINO**, *Un referendum sull'8 per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2013, e la bibliografia ivi pure riportata.

⁸² Su cui Corte cost. n. 348 del 2007 e n. 349 del 2007, cit.

⁸³ Corte EDU: *Savez crkava "Rijec" života" and others v. Croatia*, 9 dicembre 2010 (application no. 7798/08); *Grande Camera, Izzettin Dogan and others v. Turkey*, 26 aprile 2016 (application no. 62649/10).



Tutto ciò aiuta a spiegare perché questo principio esplica al meglio le sue potenzialità nei settori extraconcordatari eticamente e religiosamente sensibili. Lo fa con i favori della giurisprudenza, a cominciare da quella costituzionale, come dimostrano le materie delle unioni civili e del suicidio assistito.

Nel primo caso in rilievo si pone la sentenza del 4 aprile 2010 (n. 138), lì dove la Consulta stabilisce che la coppia formata da persone dello stesso sesso non rientra nella nozione di famiglia di cui all'art. 29 Cost. Deve nondimeno essere considerata formazione sociale che, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost., riconosce alle sue componenti il diritto di svolgere la propria personalità, indipendentemente dagli orientamenti sessuali. Nel 2010 la legislazione vigente non lo permette, perlomeno non sul piano legale. Di qui il monito della Corte che, pur escludendo l'illegittimità costituzionale delle norme del Codice civile improntate a una disciplina matrimoniale di matrice eterosessuale, afferma la necessità di introdurre nell'ordinamento l'istituto delle unioni LGBTI. Compito, questo, che la separazione dei poteri assegna ai tempi, ai modi e ai limiti decisi dal consesso parlamentare, sordo tuttavia alle sollecitazioni della Consulta. Tanto che nel giugno 2014 quest'ultima solca il suo precedente. Lo fa non limitandosi alla esortazione nei confronti del suo naturale interlocutore⁸⁴. Emanava bensì una pronuncia additiva di principio. E questo perché, nel vuoto normativo, il meccanismo di caducazione automatica del vincolo matrimoniale (così detto divorzio imposto) produce effetti costituzionalmente incompatibili. A sua volta, ciò condiziona l'orientamento della Corte di Cassazione, nel caso di specie già giudice *a quo*: con l'obiettivo di dare concretezza alla declaratoria d'illegittimità costituzionale, nel 2015 riconosce i diritti e i doveri conseguenti al vincolo legittimamente contratto dai due ricorrenti prima della rettificazione del sesso di uno di essi. La conservazione dello statuto del modello matrimoniale è tuttavia sottoposta alla condizione temporale risolutiva⁸⁵. Quella che, com'è noto, si concreta un anno dopo con l'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016 (n. 76)⁸⁶.

⁸⁴ Corte cost., 11 giugno 2014, n. 170. Si veda anche Corte cost., *Riunione straordinaria del 12 aprile 2013. Relazione del Presidente prof. Franco Gallo*, punto 4, p. 8 (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/RelazioneGallo_20130412.pdf - ultimo accesso 7 dicembre 2020).

⁸⁵ Corte di Cassazione, sez. I civ., 21 aprile 2015, n. 8097 del 2015, specialmente pp. 14-18.

⁸⁶ *Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*, in *GU*, Serie generale, n. 118 del 21 maggio 2016.



Per quanto riguarda le incriminazioni dell'aiuto al suicidio, l'attenzione si focalizza sull'ormai celebre ordinanza del 16 novembre 2018 (n. 207)⁸⁷, lì dove si afferma che l'intervento di terzi nel porre fine all'esistenza può attestarsi come scelta meritevole di alta considerazione. È il caso di una vita profondamente vincolata da supporti medico-artificiali e attraversata da gravissime sofferenze fisiche o psicologiche, che la persona malata può ritenere non compatibile con la sua concezione della dignità e che, per questi stessi motivi, deve essere in grado di rifiutare. Deve in altre parole avere la possibilità di chiudere il sipario sulla propria esistenza, rispetto alla quale emerge la necessità di una morte dignitosa⁸⁸. Motivo per cui la Consulta, dopo aver ancora una volta atteso invano l'intervento del Parlamento, il 22 novembre 2019 dà seguito alla sua stessa ordinanza (n. 207 del 2018). Lo fa dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 c.p. nella parte in cui non esclude la punibilità di chi agevoli "l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile"⁸⁹.

Come si vede, i due filoni giurisprudenziali si contraddistinguono per la mancanza di riferimenti espressi al principio di laicità il quale, forse proprio per questo, riesce ad agire implicitamente e con maggiore incisività. Lo fa esaltando i connotati del *favor libertatis* che, nei casi or ora richiamati, influisce sulla valutazione dell'ingerenza statale nelle scelte personali. Si ridimensiona così il peso storicamente riconosciuto a date impostazioni confessionali a vantaggio della prospettiva di bioetica laica. Al contempo, questa visuale porta ad allargare i confini del pluralismo culturale, includendovi anche un processo di relativa soggettivizzazione o

⁸⁷ Corte cost., 6 novembre 2018, n. 207. Si tratta di un orientamento che, tenendo conto della giurisprudenza delle Corti europea dei diritti dell'Uomo, si apre all'esperienza del diritto comparato. A dimostrarlo è l'innovativo riferimento alla ordinanza n. 207 del 2018 al caso *Carter v. British Columbia* del 2015, quando la Corte Suprema del Canada dichiara l'incostituzionalità del divieto generalizzato di suicidio assistito. Una sentenza, questa, che compie l'*overruling* al precedente del 1993 (*Rodriguez v. British Columbia Attorney General*, 1993, 3 SCR 519), arrivando a legalizzare tali forme di suicidio, quindi riuscendo laddove il Legislatore canadese ha fallito in più di una occasione.

⁸⁸ Cfr. A. LICASTRO, *Trattamenti sanitari, diritto all'autodeterminazione ed etiche di fine vita dopo l'ordinanza n. 207 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2019, il quale vede invece nell'ordinanza n. 207 del 2018 della Corte cost. "la sempre più spiccata 'creatività' della giurisprudenza".

⁸⁹ Sempre che "tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente": Corte cost., 22 novembre 2019, n. 242.



prudente relativizzazione dei beni della dignità e dello *ius existantiae*, concretati nel diritto a una vita libera e dignitosa⁹⁰.

D'altra parte, ciò aiuta a comprendere gli orientamenti segnati in altre materie che, pur non rientrando nelle discipline della bilateralità pattizia, condividono con queste la tendenza ad accentuare il *favor religionis* e, di conseguenza, il *côté* politico del principio supremo di laicità. Il paradosso è che in questi ambiti tale principio non agisce da dietro le quinte, come nel caso delle unioni civili e del suicidio assistito. Esso emerge nelle vesti dell'attore principale, ancorché in cerca - si potrebbe aggiungere - d'una trama più certa e stabile.

L'esempio è fornito dall'ormai celebre questione dell'esposizione del crocefisso nelle aule scolastiche. Quella che, a fronte di un *self-restraint* della Corte costituzionale⁹¹, vede la giustizia amministrativa⁹² favorire l'espressione di "*un mos italicus* di intendere la laicità"⁹³, strettamente legata a una precisa scelta di politiche e di valori religiosi. Fatto sta che, quando legata alla realtà dei diritti individuali e del *favor libertatis*, anche questa tematica può diventare l'occasione per ribadire il peso giuridico-operativo della laicità, la sua tendenza a favorire l'eguale libertà. Quella che presuppone e implica "l'esistenza di una pluralità di sistemi di senso o di valore, di scelte personali riferibili allo spirito o al pensiero, che sono dotati di pari dignità e, si potrebbe dire, nobiltà"⁹⁴. Il che si addice alla "libertà di manifestazione dei propri convincimenti morali o filosofici", garantita in connessione con la tutela della "sfera intima della coscienza individuale conformemente all'interpretazione dell'art. 19 Cost."⁹⁵. Lo stesso che, nelle vicende riguardanti le leggi lombarda e veneta sui requisiti degli edifici e delle attrezzature di culto, porta il principio di laicità a essere evocato come garanzia della libertà e della dignità delle persone. Di tutte le persone, indipendentemente dai contenuti di fede o

⁹⁰ Sul punto **F. ALICINO**, *Diritto alla salute*, cit., e bibliografia ivi pure riportata.

⁹¹ Ord. 17 dicembre 2004, n. 389, lì dove la Corte afferma che la questione sollevata dal TAR Veneto concerne "norme regolamentari" (di cui al R.D. n. 1297 del 1928) "prive di forza di legge, sulle quali non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale, né, conseguentemente, un intervento interpretativo di questa Corte".

⁹² Cons. di Stato, sez. VI, 13 febbraio 2006, n. 556; TAR Veneto, sez. III, 17 marzo 2005. Vicenda, questa, che come si sa è proseguita con la Corte EDU, seconda sezione, 3 novembre 2009; Grande Camera, 3 marzo 2011 (ric. n. 30814/06).

⁹³ **G. DALLA TORRE**, *Dio o Marianna? Annotazioni minime sulla questione del crocefisso a scuola*, in *Giustizia civile*, 2004, I, p. 512.

⁹⁴ Cass., IV sez. pen., 1 marzo 2000, n. 439.

⁹⁵ Cass., IV sez. pen., 1 marzo 2000, n. 439.



dalla loro appartenenza a una confessione, compresa quella sprovvista di un accordo con lo Stato, e di là della sua maggiore o minore diffusione sul territorio nazionale⁹⁶.

Ciò dimostra che il principio di laicità non è potenza suprema che dal *vacuum* irrompe nel mondo materiale. È una nostra invenzione, come il diritto in tutte le sue sfaccettature. Si è affermato nell'attrito sociale e con il concorso della ragione umana. L'unico criterio decente per definirlo è dunque una *recta ratio*, dove *rectitudo* non significa contemplazione di valori dogmatici infallibilmente presupposti. La laicità è *recta* quando il valutante la utilizza con scandaglio critico, improntato a seri tentativi di falsificazione e a un severo processo conoscitivo per prova ed errore.

Insomma, di là dell'empirica consistenza dell'eguale libertà e della concretezza dei diritti individuali, la laicità produce solo illusioni, incluse le verità cosiddette intuitive.

⁹⁶ Corte cost., 23 febbraio 2016, n. 63; 7 aprile 2017, n. 67.