



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA

DIPARTIMENTO DI

SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE

**CORSO DI DOTTORATO IN SCIENZE POLITICHE
XXXVII CICLO – S.S.D. IUS/01**

**RAPPORTO STATO – CHIESA CATTOLICA: TRA
CONCORDATO E LAICITÀ STATALE**

Tesi di dottorato del
Dott. Federico Livoti

Tutor di dottorato:
Chiar.mo Prof. Roberto Amagliani

Coordinatore del dottorato
Chiar.mo Prof. Giuseppe Bottaro

Anno Accademico 2023/2024

*Alla volontà e alla costanza
ritrovate lungo il percorso*

*Ai saldi pilastri della mia vita e
alle colonne che verranno presto
erette*

INDICE

INTRODUZIONE

1. OBIETTIVI DELLA RICERCA
2. METODOLOGIA DELLA RICERCA
3. STATO DELL'ARTE E RILEVANZA SCIENTIFICA

I CAPITOLO - EVOLUZIONE STORICA DEL RAPPORTO TRA STATO E CHIESA CATTOLICA

1. DALLA ROMA ARCAICA ALLA ROMA REPUBBLICANA
2. IL CESAROPAPISMO E LA STAGIONE DEGLI EDITTI
3. LA TEOCRAZIA E LA LOTTA PER LE INVESTITURE
4. LO SCISMA D'OCCIDENTE E L'EPOCA DEL CONCILIARISMO
5. LA GUERRA DEI 30 ANNI ED IL PERIODO DEL TERRORE
6. L'800 E IL GIURISDIZIONALISMO
7. LA QUESTIONE ROMANA E I PATTI LATERANENSI
8. L'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE ITALIANA E GLI ACCORDI DI VILLA MADAMA
9. LA LEGAZIA APOSTOLICA: UNA PARTICOLARITÀ PRETTAMENTE SICILIANA

II CAPITOLO – PRINCIPI CARATTERIZZANTI IL RAPPORTO TRA STATO E CHIESA

1. MODELLI E ATTEGGIAMENTI DELLO STATO NEI CONFRONTI DEL FENOMENO RELIGIOSO

2. EVOLUZIONE DELLA LIBERTA' RELIGIOSA E PRINCIPI COSTITUZIONALI
3. NATURA DEL RAPPORTO TRA PATTI LATERANENS E COSTITUZIONE ITALIANA
4. RAPPORTO TRA PRINCIPIO SUPREMO DI LAICITÀ E PRINCIPIO DI NEUTRALITÀ DELLO STATO
5. L'ITER GIURISPRUDENZIALE IN TEMA DI LAICITÀ DELLO STATO
6. PRINCIPIO DI LAICITÀ NEL MODELLO CONCORDATARIO ITALIANO A CONFRONTO CON GLI ALTRI ORDINAMENTI EUROPEI
7. DISAMINA DEL RAPPORTO STATO-CHIESA NEI SINGOLI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

III CAPITOLO – INTERVENTO DELLA CHIESA CATTOLICA NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO STATALE

1. BIOETICA, FECONDAZIONE ETEROLOGA E TEMATICA DEL “FINE VITA”: IL MODELLO CONCORDATARIO MESSO ALLA PROVA
2. LE POLITICHE FAMILIARI E IL DIRITTO MATRIMONIALE: CONTINUITÀ CON L'ETICA CATTOLICA
3. LA CHIESA CATTOLICA E L'ABORTO – DALLA DOTTRINA ALL'AZIONE POLITICA
4. RAPPORTO STATO-CHIESA E PROSTITUZIONE: TRA EREDITA' NORMATIVA E BARRIERE CULTURALI

5. OLTRE LA LEGGE ZAN: LAICITÀ, LAICISMO, PLURALISMO E SENTIMENTO RELIGIOSO
6. LA COSTRUZIONE SOCIALE DEL "SACRO" E DEL "PROFANO": UNO SCONTRO DI CATEGORIE NEL RAPPORTO STATO-CHIESA

CONCLUSIONI

TRA STORIA, DIRITTI E LAICITÀ – IL PERENNE DELICATO EQUILIBRIO NEL RAPPORTO STATO-CHIESA IN ITALIA

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

INTRODUZIONE

1. OBIETTIVI DELLA RICERCA

Il rapporto tra Stato e Chiesa cattolica in Italia rappresenta un tema di straordinaria rilevanza storico-giuridica, sociologica e politica, che ha inciso profondamente sull'evoluzione dell'ordinamento italiano, creando un dibattito ancora oggi aperto e mai del tutto sanato. La presente tesi di dottorato analizza in maniera sistematica, critica ed interdisciplinare i termini del rapporto sussistente tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, muovendo da un'attenta disamina del Concordato lateranense del 1929, per giungere ai più recenti arresti della giurisprudenza (anche sovranazionale), senza tralasciare le implicazioni socio-politiche e rivolgendo particolare attenzione al principio di laicità statale. Tale principio cardine dello Stato democratico contemporaneo viene esaminato nella sua dimensione teorica e pratica, alla luce delle sfide che l'evoluzione sociale, il diritto sovranazionale ed il pluralismo religioso impongono all'ordinamento giuridico nazionale. In Italia, infatti, il dibattito sulla laicità statale è stato alimentato, soprattutto negli ultimi anni, a seguito delle pronunce sulla presenza del crocifisso nelle aule scolastiche (caso *Lautsi c. Italia*) e, in generale, di simboli religiosi negli spazi pubblici, sulle questioni di bioetica che si sono susseguite nel corso degli anni (procreazione medicalmente assistita, testamento biologico, cure palliative e tema del fine-vita), in ordine al matrimonio tra persone dello stesso sesso e alla c.d. *step-child adoption*, nonché, più recentemente, in relazione alla proposta di legge nota come DDL Zan, che ha visto un pregnante intervento della Santa Sede nella fase parlamentare di formazione del testo normativo. Tali vicende hanno riportato alla ribalta l'annosa questione dell'equilibrio (ad oggi compromesso) tra la libertà religiosa, la neutralità delle istituzioni statali e la tutela delle minoranze in un ambiente sempre più pluralistico. Il bilanciamento tra tutti questi principi fondamentali si realizza, per l'appunto, tramite criteri di proporzionalità e ragionevolezza, nonché attraverso l'“accomodamento ragionevole”, che invita tutte le parti in gioco a cedere qualcosa per preservare il nucleo essenziale dei diritti, individuando, così, soluzioni intermedie e di compromesso in cui Stato, istituzioni e confessioni religiose cedono vicendevolmente, evitando posizioni intransigenti.

Questa tecnica, largamente adottata in dottrina comparata, favorisce sia la convivenza pacifica all'interno del territorio dello Stato, sia una attenta e puntuale protezione delle minoranze.

Orbene, uno degli obbiettivi primari di questo studio è quello di mettere in luce il delicato equilibrio sussistente tra il rispetto dell'identità religiosa storica dell'Italia e la garanzia di una sfera pubblica neutrale e laica, che tuteli tutte le confessioni religiose e, parimenti, quanti non si riconoscano in alcuna fede religiosa. La ricerca mira, inoltre, a confrontare il modello italiano con quello di altri Paesi europei, ponendo in evidenza similitudini, differenze, tendenze comuni e contrasti di opinione, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). L'analisi condotta intende, dunque, offrire un contributo originale al dibattito scientifico, non solo mediante la sistematizzazione critica del materiale normativo e giurisprudenziale ad oggi esistente, ma altresì, attraverso l'individuazione di linee evolutive e prospettive di riforma capaci di rispondere alle esigenze di una società sempre più pluralista e multiculturale.

2. METODOLOGIA DELLA RICERCA

La metodologia osservata nel presente studio intende coniugare una disamina storico-giuridica, ad un'analisi comparatistica e sociologica, in un disegno misto, sequenziale e triangolato. Un simile approccio, invero, consente di esplorare il rapporto Stato – Chiesa in tutte le sue dimensioni normative, comparate e sociali, al fine di fornire un quadro esaustivo e multidimensionale per il progetto di ricerca. L'approccio adottato è, pertanto, triplice: storico-giuridico, comparatistico e sociologico. L'indagine storica consente di comprendere la genesi e l'evoluzione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, attraverso un *excursus* che muove dal periodo della Roma arcaica, fino a giungere alla c.d. questione romana, risolta attraverso i Patti Lateranensi del 1929 (aggiornati, in seguito, dall'Accordo di Villa Madama del 1984), ed infine, al ruolo attuale della Santa Sede nelle dinamiche legislative dello Stato italiano. L'analisi giuridica, di carattere sostanzialmente costituzionalistico, si fonda sullo studio delle norme nazionali e sovranazionali, nonché su una selezione ragionata ed argomentata di rilevanti pronunce giurisprudenziali sul tema. Il metodo

comparatistico, invece, permette di valutare criticamente i modelli adottati da altri ordinamenti europei – in *primis* Francia, Germania, Spagna e Grecia – al fine di rilevare gli effetti normativi, politici, culturali e sociologici derivanti dai diversi assetti intercorrenti nei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Infine, l’approccio sociologico si sofferma sull’analisi delle implicazioni pratiche della laicità e della neutralità statale, specie nei contesti educativi, giudiziari e mediatici, e sul ruolo della Chiesa nella sfera pubblica contemporanea; in tale contesto, particolare attenzione sarà, altresì, rivolta alle dinamiche di costruzione del “sacro” e del “profano” come categorie sociali, prendendo spunto dalle attente formulazioni di importanti studiosi quali Durkheim, Weber e Desroche nel campo della sociologia della religione.

3. STATO DELL’ARTE E RILEVANZA SCIENTIFICA

A ben vedere, la letteratura sul rapporto tra Stato e Chiesa è vasta e stratificata, ma ancora oggi frammentata e spesso condizionata da approcci ideologici o confessionali, sebbene tenga conto del percorso complesso e articolato delle fasi di conflitto, di negoziazione e, infine, di compromesso che hanno caratterizzato tale delicata relazione. Difatti, anche nella storia più recente, il rapporto tra Stato italiano e Chiesa cattolica ha attraversato momenti di profonda tensione sin dall’Unità d’Italia (nel 1861), con la costante e progressiva sottrazione del potere temporale della Chiesa e la successiva presa di Roma (nel 1870), episodio che ha segnato definitivamente la fine dello Stato Pontificio e l’annessione della odierna capitale al Regno d’Italia. Invero, dopo l’occupazione di Roma (20 settembre 1870), lo Stato sabaudo varò, nel 1871, la c.d. Legge delle Guarentigie – ispirata al principio cavouriano di “*libera Chiesa in libero Stato*” – con cui veniva garantita al sommo Pontefice la libertà d’azione spirituale, seppur revocando la sovranità temporale pontificia. Seguì, così, la dura reazione da parte di Papa Pio IX, il quale, dichiarando pubblicamente il c.d. *non expedit* (divieto di partecipazione dei cattolici alla vita politica del Paese), rifiutò la natura esclusivamente unilaterale delle Guarentigie. Nacque, così, la rinomata «questione romana» che perdurò per circa sessant’anni, fino alla sottoscrizione, avvenuta l’11 febbraio 1929, dei c.d. Patti Lateranensi, grazie ai quali Mussolini risolse formalmente la questione, sia riconoscendo alla Chiesa cattolica uno “*status*”

privilegiato rispetto alle altre confessioni religiose, sia dichiarando la sovranità esclusiva della Chiesa sul Vaticano. Dal 1947, infatti, i Patti Lateranensi, dopo essere stati inseriti (tramite espresso richiamo) all'interno dell'art. 7 della Costituzione, regolano ancora oggi i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, ponendoli «ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani», con successive modificazioni concordate, senza bisogno di alcuna revisione costituzionale. Tale assetto venne, in seguito, aggiornato con il nuovo Concordato del 1984 (accordo di revisione firmato a Villa Madama da Craxi e Casaroli) che, pur confermando la particolare considerazione riservata alla Chiesa cattolica, tolse al cattolicesimo la sua posizione di "religione di Stato" (attribuita, invero, dal precedente Concordato), sancendo, così, una più netta e chiara distinzione tra sfera religiosa e potere secolare.

Invero, in forza del Protocollo aggiuntivo del 1985, fu formalmente abbandonata la «scelta confessionale» sancita dallo Statuto albertino e dai Patti precedenti, indi statuendo che la religione cattolica non doveva essere più considerata «l'unica religione statale». Così facendo, lo Stato italiano riaffermò la propria natura pienamente laica e assolutamente neutrale nei confronti del fenomeno religioso, ad esempio dichiarando facoltativa l'ora di insegnamento della religione cattolica nelle scuole (fino ad allora obbligatoria) ed introducendo il meccanismo fiscale dell'8 per mille (ossia la compartecipazione dei contribuenti al sostentamento delle confessioni religiose). In particolare, l'art. 1 del nuovo Accordo recita che Repubblica e Santa Sede si impegnano «*al pieno rispetto [dell'indipendenza] nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese*», segnando, così, l'inizio di una laicità c.d. «positiva» e dialogante. Il delicato passaggio dal trattamento privilegiato del cattolicesimo ad uno Stato prettamente pluralista si è compiuto, infine, con l'inclusione nella Carta costituzionale (ed in particolare nell'art. 8 Cost.) della libera eguaglianza di tutte le confessioni religiose dinnanzi alla legge, prevedendo, altresì, che quelle non cattoliche regolino i loro rapporti con lo Stato mediante intese negoziali.

L'analisi di questa rilevante tematica oggetto di approfondimento non può prescindere, altresì, dalla disamina del c.d. principio supremo di laicità dello Stato, elemento cardine di ogni moderno ordinamento democratico. Esso stabilisce che lo Stato deve essere assolutamente neutrale (ricollegandosi, invero, al c.d. principio di neutralità statale) rispetto al fenomeno religioso, garantendo così la netta separazione

tra istituzioni civili e religiose ed assicurando, conseguentemente, la libertà di religione per tutti i cittadini, senza privilegiare una determinata confessione rispetto alle altre. Il principio di laicità dello Stato, sancito implicitamente dalla Costituzione italiana (art. 7, art. 8 e art. 19 Cost.), implica difatti, sì la neutralità delle istituzioni statali rispetto a qualsiasi confessione religiosa, ma garantisce, altresì, la piena libertà di culto e di espressione a tutti i cittadini (anche, quindi, la libertà di non professare alcun culto). La Costituzione italiana, invero, non impone uno Stato confessionale e, al contempo, non richiede una neutralità radicale simile a quella dei modelli più rigorosamente laici come, ad esempio, la Francia.

A ben vedere, lo Stato laico in Europa si è affermato storicamente quale risultato dei movimenti modernizzatori ottocenteschi (leggi di separazione in Francia, decostruzione del regime cattolico in Italia ecc.), ma il dibattito prosegue ancora oggi: difatti, la globalizzazione, le migrazioni, la compresenza di pluralità di confessioni religiose e la tutela delle minoranze chiedono di ridefinire ed aggiornare il significato di neutralità (si pensi ad esempio al velo islamico, alla scuola multiculturale, alla libertà dell'obiettore di coscienza, ecc.). In letteratura si parla, talvolta, di "laicità inclusiva" (che valorizza la convivenza di fedi e convinzioni diverse) contro una "laicità esclusiva" (che, invece, tende a mantenere rigidamente separate le dimensioni religiosa e pubblica). In ogni caso, dal punto di vista teorico, la sfida rimane sempre quella di mantenere un equilibrio "dinamico": lo Stato, difatti, deve essere neutrale ma non indifferente rispetto al fenomeno religioso, aperto alla pluralità ma promotore dell'uguaglianza civile e deve, altresì, da un lato tutelare pienamente la libertà religiosa (nonché il pluralismo delle fedi), e dall'altro, assicurare concretamente che il potere pubblico non dipenda da un credo unico.

Anche la giurisprudenza costituzionale susseguitasi nel corso degli ultimi cinquanta anni ha spiegato come il principio di laicità, nel nostro ordinamento, non significhi indifferenza assoluta dello Stato nei confronti della religione, bensì attiva tutela della libertà di coscienza e garanzia dell'uguaglianza tra le diverse credenze religiose. La Corte costituzionale, con la celebre sentenza n. 203/1989 (e, più di recente, ribadendo il principio anche con la sentenza n. 63/2016) ha, difatti, chiarito che la laicità dello Stato *«implica non l'indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione»*, in un regime di pluralismo culturale e religioso. In altre parole, lo Stato non intende promuovere

un'ideologia atea né, tantomeno, relegare il fenomeno religioso al mero caso: piuttosto, collabora con tutte le confessioni religiose al fine del raggiungimento del bene comune (art. 1 Concordato del 1984), pur mantenendo laici gli scopi istituzionali. Questo approccio differisce dal concetto estremo di "neutralità assoluta", a seguito del quale lo Stato annulla ogni propria identità religiosa, rendendosi completamente "agnostico" (come nell'originario modello francese). In Italia, invece, i due principi di laicità e neutralità convivono pacificamente, richiedendo un costante sforzo di bilanciamento da parte dello Stato tra l'impegno a non ostacolare le religioni e la necessità di essere un garante imparziale del pluralismo e dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. In definitiva, lo Stato italiano è laico, non vantando una religione specifica e garantendo la libertà religiosa, ma si considera non estraneo al patrimonio storico-religioso del Paese, riconoscendo al cattolicesimo diritti specifici tramandati dal Concordato. Ciò comporta implicazioni costituzionali delicate: ad esempio, se da un lato tutti i cittadini godono della pari dignità sociale (art. 3 Cost.) e tutte le confessioni religiose sono libere di fronte alla legge (art. 8 Cost.), dall'altro, l'art. 7 Cost. attribuisce alla Chiesa cattolica un'autonomia di diritto pubblico espressamente sancita. Questo equilibrio, capace di coniugare tolleranza religiosa e riconoscimento storico alla religione cattolica, costituisce di per sé la precipua peculiarità del modello italiano di laicità.

Ancora, sotto il profilo comparatistico, il sistema italiano trova strette analogie e marcate differenze con gli altri ordinamenti statali europei. Più nel dettaglio, in Europa prevalgono ordinamenti di tipo concordatario o negoziale, mentre solo la Francia afferma espressamente la laicità di Stato all'interno della propria Carta fondamentale: invece, la legge francese del 1905 ha impostato una netta e piena separazione tra Stato e Chiesa (con disposizioni rigorose sulla neutralità negli spazi pubblici), salvo l'eccezione storica del Concordato vigente nelle regioni Alsazia e Lorena. Viceversa, la Spagna, pur dichiarandosi uno stato aconfessionale, opera un sistema di concertazione obbligatoria, ove lo Stato stipula accordi di cooperazione solo con le "grandi famiglie" religiose (in *primis* la Chiesa cattolica). Anche Germania e Austria (nazioni formalmente laiche) mantengono un modello di separazione Stato-Chiesa prettamente collaborativa, riconoscendo alle Chiese uno *status* di diritto privato con contributi statali (la c.d. *Kirchensteuer*) ed una pregnante presenza nelle scuole (attraverso l'insegnamento religioso) e negli enti pubblici (attraverso intese). Di

contro, altri paesi europei mantengono chiese nazionali di Stato, come nel caso del Regno Unito (Chiesa anglicana) o della Grecia (Chiesa ortodossa), così come dei Paesi scandinavi (fino a pochi anni fa chiese protestanti di Stato). Evidenti differenze si riscontrano anche in paesi come Belgio, Olanda e Lituania, ove esistono elenchi di culti «riconosciuti» con statuti negoziati, mentre tutte le altre confessioni restano libere fintanto che non entrino in contrasto con l'ordinamento statale. In sintesi, il modello italiano – con il suo Concordato storico e le intese successive per le confessioni minori – rappresenta una via mediana tra la rigida laicità francese e le formule di *Stato confessionale* ancora esistenti altrove.

La tematica oggetto di approfondimento impone, altresì, il richiamo della copiosa giurisprudenza nazionale e sovranazionale susseguitasi negli anni, che ha ben chiarito alcune questioni chiave inerenti al principio di laicità in relazione ai simboli religiosi. In Italia, invero, il tema maggiormente dibattuto, che ha comportato un notevole impatto mediatico nell'ultimo ventennio, è stato quello riguardante la presenza del crocifisso all'interno degli edifici pubblici (ed in particolare nelle scuole e nelle aule di tribunale). Invero, il Consiglio di Stato, nel 2006, confermò la legittimità della sua esposizione nelle aule scolastiche, valutandolo quale «*simbolo di valori civili*» (c.d. laicità passiva). Altresì, a livello sovranazionale, la Corte EDU affrontò sull'argomento il famoso caso *Lautsi c. Italia*: una prima sentenza del 3 novembre 2009 aveva giudicato la presenza del crocifisso nelle aule una violazione della libertà dei genitori di insegnare il proprio credo ai figli, ma la Grande Camera, il 18 marzo 2011, ribaltò la decisione, riconoscendo all'Italia un ampio margine di apprezzamento, non ravvisando prove di influenze negative dei simboli religiosi sui bambini. Infine, nel settembre 2021, le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione hanno stabilito che l'obbligo di esporre il crocifisso all'interno delle scuole (istituito da vecchi Regi Decreti) vada interpretato in senso costituzionalmente conforme: un'aula scolastica, difatti, può ospitare il simbolo del crocifisso, purché la comunità scolastica lo decida autonomamente, eventualmente corredandolo con altri simboli religiosi presenti e cercando un «ragionevole accomodamento» tra posizioni diverse. Ancora, riguardo alla libertà di indossare abiti religiosi nel luogo di lavoro, la giurisprudenza e le circolari ministeriali hanno manifestato una notevole elasticità di vedute, non esistendo un espresso divieto generale di indossare simboli confessionali (ad esempio, già dagli anni Novanta, era stato autorizzato l'uso dell'*hijab* e del turbante nelle foto dei

documenti d'identità, considerandoli espressione del diritto fondamentale alla libertà religiosa). La Corte di Cassazione ha, infine, affermato che ogni limitazione imposta alla libertà religiosa (ad esempio, sul luogo di lavoro o in certi luoghi pubblici) debba soddisfare criteri di proporzionalità e necessità rispetto agli obiettivi di interesse collettivo. Nella stessa direzione si è mossa anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, allorché ha esaminato, ad esempio, casi di divieto di esposizione di simboli o abiti religiosi sul luogo di lavoro (sentenze *Achbita*, *Bougnaoui*), riconoscendoli quali legittime ragioni di ordine aziendale purché neutrali e non discriminatorie. Tali vicende hanno riportato alla ribalta l'annosa questione dell'equilibrio tra la libertà religiosa, la neutralità delle istituzioni e la tutela delle minoranze. Complessivamente, quindi, le corti nazionali e sovranazionali confermano che lo Stato possa tutelare la laicità formale garantendo l'uguaglianza delle credenze, senza la necessità di dover cancellare i simboli religiosi, a patto che l'esposizione o la disciplina di essi avvenga secondo criteri proporzionati e rispettosi delle libertà individuali.

Orbene, il delicato equilibrio venutosi a creare tra il concetto di laicismo statale e i citati privilegi nei confronti della religione cattolica (derivati dalle intese concordatarie con la Chiesa) ha spesso generato sottili tensioni e vivaci dibattiti: in questo contesto, le ingerenze della Chiesa cattolica su questioni politiche e legislative sono state oggetto di numerose critiche, specialmente su temi legati ai diritti civili, alla bioetica e alle politiche sociali. Un caso emblematico di tale pregnante interferenza della Chiesa cattolica sul potere legislativo statale è rappresentato dalla mancata approvazione del c.d. DDL Zan, un disegno di legge volto a contrastare discriminazioni e violenze basate su orientamento sessuale, identità di genere e disabilità. La vicenda del DDL Zan (anche conosciuto come «legge Zan»), proposto nel 2020 dal deputato del Partito Democratico Alessandro Zan, ha sollevato in Italia un acceso dibattito sul labile confine esistente tra antidiscriminazione e libertà di espressione/convinzione. Il progetto di legge mirava ad estendere la disciplina penale dei crimini d'odio (artt. 604-bis, 604-ter c.p.) per includervi l'orientamento sessuale, l'identità di genere e la disabilità tra le motivazioni aggravanti di discriminazione e violenza, nonché prevedeva l'istituzione di una Giornata nazionale contro l'omotransfobia. Il DDL Zan, formalmente denominato "*Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità*", invero, si

proponeva di ampliare le tutele già previste dal nostro ordinamento contro le discriminazioni e le violenze, includendo specificamente le categorie sopra menzionate. Il testo del disegno di legge si inseriva, difatti, in un contesto europeo sempre più orientato alla protezione dei diritti delle persone LGBTQ+, incontrando tuttavia forti resistenze politiche e istituzionali, culminate nella sua bocciatura al Senato nel 2021. Difatti, il testo approvato dalla Camera nel novembre 2020 è stato, tuttavia, bloccato al Senato il 27 ottobre 2021 tramite il meccanismo della c.d. *tagliola* (clausola di chiusura anticipata del dibattito) promossa dai partiti politici Lega e Fratelli d'Italia: 154 senatori votarono per interrompere l'esame, contro 131 contrari, facendo così naufragare il DDL per soli 23 voti di maggioranza. I partiti della allora maggioranza progressista (PD, 5 Stelle, LeU) avevano sostenuto a gran voce che la norma fosse una «legge di civiltà» necessaria a combattere aspramente la omotransfobia; di contro, le opposizioni di centro-destra – ed in parte anche la Chiesa cattolica italiana – criticarono il testo come vago e potenzialmente lesivo di garanzie costituzionali. Gran parte delle motivazioni invocate dai critici verteva sul timore che il DDL compromettesse la libertà di espressione e di coscienza dei singoli (art. 21 Cost.): secondo alcuni, la formulazione avrebbe difatti rischiato di criminalizzare opinioni (soprattutto in ambito educativo) non rientranti nel disposto penale, creando così un possibile «reato d'opinione».

Sotto questo punto di vista, si inseriscono le prese di posizione conservative degli ambienti cattolici: invero, uno degli aspetti più controversi della succitata vicenda, è stata la trasmissione dell'inedita “nota verbale” inviata dalla Santa Sede al Governo italiano, in cui si sollevarono preoccupazioni per possibili violazioni del Concordato. Invero, il 17 giugno 2021, la Segreteria di Stato della Santa Sede ha trasmesso all'ambasciata italiana una “nota verbale” – resa, in seguito, pubblica dalla stampa – in cui si affermava che alcuni contenuti del DDL «violerebbero in parte l'accordo di revisione del Concordato» e potrebbero «incidere negativamente sulle libertà assicurate alla Chiesa cattolica». In particolare, secondo l'interpretazione attribuita, la legge antiomofobia avrebbe ridotto drasticamente «la libertà garantita alla Chiesa cattolica dall'art. 2, commi 1 e 3» del Concordato del 1984 - che assicurano autonomia educativa e pastorale alla Chiesa. Il cardinale Segretario di Stato Pietro Parolin ha successivamente chiarito che con tale nota la Chiesa non intendeva impedire *tout court* l'approvazione della legge, quanto piuttosto, segnalare concrete

difficoltà interpretative dovute a disposizioni ritenute “ambigue”. La Chiesa temeva, infatti, che alcune disposizioni della legge avrebbero potuto limitare la libertà di espressione e di insegnamento della dottrina cattolica (ad esempio in merito alla definizione del concetto di famiglia e di identità di genere). Come ribadito su *Vatican News*, la preoccupazione della Chiesa cattolica era, in sostanza, riferibile al fatto che un testo definito come “confuso” avrebbe rimesso ai giudici il potere di sancire limiti alle opinioni, potendo incorrere in vari problemi sia sul piano della libertà di pensiero che di espressione. La richiesta della Santa Sede di modificare il testo del disegno di legge, invocando il Concordato al fine di giustificare la propria ingerenza, ha così aperto un acceso dibattito sulla compatibilità tra la normativa concordataria e il principio di autonomia legislativa dello Stato. Questo intervento vaticano (sebbene non vi sia stata formale richiesta di ritiro del DDL) ha, difatti, infiammato il dibattito politico e mediatico nel nostro Paese, evidenziando come il peso della Chiesa cattolica sia ancora oggi determinante nelle dinamiche sociopolitiche italiane e sollevato interrogativi sulla reale applicazione del principio di laicità in Italia. Pertanto, se per un verso, la stampa cattolica ha evidenziato i propri timori riguardo alla lesione dei principi del Concordato (invitando il Parlamento ad applicare modifiche al DDL), dall’altro, la politica ha manifestato reazioni contrastanti: invero, i leader di Lega e Fratelli d’Italia hanno esultato all’esito del voto in Senato (arrivando addirittura ad identificarla come una «sconfitta dell’arroganza» dei proponenti); viceversa, sul versante opposto, il PD ha definito il voto segreto in Aula «vergognoso» e ha incalzato sull’urgenza della necessità di approvare la norma «di civiltà» nonostante il fermo parlamentare.

Nel complesso, la mancata approvazione del DDL Zan ha avuto conseguenze rilevanti non solo dal punto di vista legislativo, ma anche sociale, culturale e politico, comportando da una parte, una reale difficoltà dell’Italia nell’adeguarsi agli *standard* internazionali in materia di diritti civili, rimanendo conseguentemente sempre indietro rispetto agli altri Paesi europei più virtuosi, e dall’altra, ha dimostrato come la Chiesa cattolica conservi ancora oggi un peso significativo nel dibattito pubblico e nelle decisioni parlamentari su certi temi riguardanti la persona. La vicenda ha, quindi, manifestato la necessità di una revisione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, al fine di garantire un’effettiva laicità delle istituzioni politiche ed una maggiore autonomia legislativa dello Stato italiano. Il caso Zan ha, altresì, messo in luce la

difficile tensione intercorrente tra il principio di laicità statale (che spinge ad una piena libertà d'espressione anche su temi identitari) e le garanzie di libertà religiosa ed educativa tutelate dal quadro costituzionale e concordatario. L'“*affaire*” Zan ha, inoltre, evidenziato come, in Italia, questioni di laicità e neutralità siano ancora oggi fortemente intrecciate con sensibilità culturali, politiche e religiose; la normativa sulla omotransfobia appare, invero, come l'ultimo caso di una serie in cui la demarcazione tra libertà individuali (di pensiero, religiosa, sessuale) e valori tradizionali viene nuovamente rimessa in discussione; gli interventi della Santa Sede e delle istituzioni italiane dimostrano che il principio di laicità non è “neutro” da un punto di vista valoriale, ma richiede costanti mediazioni tra le parti sociali; la stampa e la dottrina giuridica continuano a seguire i tentativi di trovare un equilibrio condiviso, come già suggerito dai commentatori in vista di nuovi testi di legge da presentare dopo il rifiuto del primo.

In conclusione, questa ricerca intende approfondire l'evoluzione storica e giuridica del rapporto tra Stato e Chiesa cattolica, analizzando nello specifico il ruolo del Concordato nell'ordinamento italiano e le sue profonde implicazioni sulla laicità dello Stato. Attraverso un approccio interdisciplinare, verranno quindi esaminati i riflessi giuridici e politici di tale relazione, con particolare attenzione ai più recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali e ai conflitti tra principi costituzionali e istanze religiose. L'obiettivo è quello di valutare se, ed eventualmente in che misura, l'influenza della Chiesa cattolica incida ancora oggi sulle politiche nazionali e, conseguentemente, stimare in che modo sia possibile garantire un valido equilibrio tra il rispetto delle libertà religiose e l'autonomia legislativa dello Stato in una società sempre più pluralista, globalizzata e multiculturale. Partendo da queste premesse, si renderà necessario analizzare l'evoluzione delle società contemporanee, costrette ad adattarsi sempre più velocemente alle nuove esigenze nascenti dalle continue migrazioni di popoli e dalla successiva convivenza di individui con culture e storie molto diverse tra loro, che portano con sé usi, costumi, consuetudini, norme, lingue e religioni differenti. Il tessuto sociale e culturale della nostra società è, difatti, ampiamente mutato rispetto al passato, e così anche il mondo del diritto, sollecitato da nuove pratiche, nuove richieste e (purtroppo) nuovi conflitti. In queste dinamiche, invero, il diritto gioca un ruolo cruciale nel suo essere mezzo attraverso il quale le prerogative legate alla propria identità possono trovare riconoscimento e tutela, ma

anche potente strumento di identificazione e di etichettamento, con conseguenze tutt'altro che trascurabili per le persone in termini di inclusione ed esclusione sociale. Invero, attraverso norme, trattati, sentenze e regolamenti, il diritto attribuisce lo *status* giuridico ad una comunità religiosa, ne definisce il suo rapporto con lo Stato in cui trova accoglimento, le sue libertà e i suoi doveri. Il soddisfacimento dei requisiti legali al fine di essere riconosciuta come confessione religiosa, o per ottenere finanziamenti, benefici fiscali e spazi di culto, produce di fatto un atto formale di legittimazione: questo riconoscimento può rafforzare il senso di appartenenza e di identità dei fedeli, garantendo che la loro fede non sia solo meramente privata ma anche pubblicamente riconosciuta. D'altra parte, il diritto impone una distinzione in categorie (confessione riconosciuta / non riconosciuta, religione di maggioranza / minoranza, religione storica / nuova religione, ecc.) che possono concretizzarsi in pericolose etichette sociali. Queste categorie non sono neutre e vane: esse, invero, determinano spesso chi gode di diritti preferenziali o di maggiore visibilità, chi può accedere facilmente a risorse e chi, viceversa, subisce restrizioni o marginalizzazione. L'etichettamento può, quindi, portare a stereotipi, discriminazioni indirette, e ad una forma di marginalizzazione nei casi in cui l'appartenenza ad una determinata categoria religiosa sia socialmente stigmatizzata. Di conseguenza al diritto, attraverso il legislatore *in primis*, e i giudici in seconda istanza, viene affidato il delicato compito di mitigare questi effetti etichettatori, riconoscendo piuttosto ampie forme di pluralismo religioso e favorendo la completa inclusione sociale.

I CAPITOLO - EVOLUZIONE STORICA DEL RAPPORTO TRA STATO E CHIESA CATTOLICA

1. DALLA ROMA ARCAICA ALLA ROMA REPUBBLICANA

Il fenomeno religioso ha da sempre avuto rilevanza primaria nell'ambito sociale, dato lo stretto collegamento fra i valori da esso espressi e la determinazione delle condotte umane. Al fine di comprendere appieno l'attualità dell'influsso ecclesiastico sul potere politico, risulta imprescindibile muovere l'analisi da una ricognizione storica ampia ed approfondita, tale da permettere di individuare le ragioni sociopolitiche che hanno condotto al modello compromissorio che caratterizza oggi il rapporto tra potere statale e potere religioso. Invero, nel corso dell'evoluzione storica, il rapporto tra Stato e Chiesa - intendendosi con tale denominazione il fattore religioso nel suo complesso, senza alcun riferimento ad una confessione specifica - ha assunto diverse connotazioni e svariate sfaccettature attraverso profondi cambiamenti, evolvendosi da un'iniziale ed intrecciata simbiosi nel periodo della Roma arcaica, ad una progressiva separazione e ridefinizione dei rispettivi ambiti di influenza nei secoli successivi, fino a giungere all'epoca contemporanea, caratterizzata da principi di laicità, neutralità e secolarizzazione¹.

In particolare, nella Roma arcaica (753–509 a.C.), la religione costituiva una componente essenziale della vita pubblica: il culto degli dèi era, difatti, gestito dallo Stato attraverso istituzioni come il collegio pontificale e i pontefici massimi, e non esisteva invero una netta separazione tra sfera politica e religiosa, in quanto il *mos maiorum*² sanciva un'intima connessione tra i due ambiti. In tale epoca, invero, il potere religioso era strettamente intrecciato con quello politico e sociale, sicché la religione non veniva considerata una questione meramente privata, quanto piuttosto, di rilevanza pubblica e funzionale alla stabilità dello Stato. Le cerimonie pubbliche garantivano, difatti, la c.d. *pax deorum*, ossia l'armonia e la concordia tra gli dèi e

¹ R. Rusconi, *Storia del cristianesimo e delle Chiese. Dalle origini ai giorni nostri*, Morcelliana, Brescia, 2019.

² Questo termine indica l'insieme delle tradizioni, dei valori morali, delle consuetudini e delle norme non scritte che costituivano il fondamento dell'identità e della morale tradizionale della civiltà romana. Esso comprendeva principi come la *virtus* (valore, coraggio), la *pietas* (devozione), la *fides* (lealtà) e la *gravitas* (serietà). Fungendo da codice non scritto, il *mos maiorum* guidava il comportamento di ogni individuo, sia nella vita pubblica che privata, garantendo l'ordine sociale ed il bene della comunità.

Roma, considerata essenziale per il benessere della città e dei suoi abitanti. Il rapporto con gli dèi era regolato da riti precisi e dal principio del *do ut des* ("do affinché tu dia"), secondo il quale i Romani si aspettavano benefici divini in cambio di sacrifici e rituali appropriati. Durante la monarchia (VIII-VI secolo a.C.), il re (*rex*) aveva, pertanto, anche un ruolo sacro, fungendo da principale mediatore tra gli dèi e la città, nonché presiedendo alle cerimonie religiose e ai sacrifici rituali. In seguito alla caduta della monarchia, alcune delle sue funzioni religiose furono trasferite al *Rex Sacrorum* (re delle cose sacre), una figura allo stesso tempo sacerdotale e magistratuale senza poteri politici, ma puramente cerimoniale³. Tale ambiguità indicava l'importanza di chi ricopriva questo ufficio sia in senso civile sia in senso religioso nella cultura romana.

Se nella Roma arcaica il rapporto tra Stato e Chiesa era così stretto da unificare negli stessi soggetti le istituzioni politiche e religiose - tanto che il re incarnava direttamente il potere sacro - è, viceversa, nell'ambito della repubblica romana (509-27 a.C.) che viene a crearsi una prima labile demarcazione tra la funzione svolta dai consoli e quella svolta dal sacerdozio⁴. Difatti, assodato che nella fase monarchica il re era anche la massima autorità religiosa, con l'avvento della Repubblica le funzioni sacre furono suddivise e sistematizzate tra vari organi e collegi sacerdotali, riducendo, quindi, drasticamente il potere religioso di una singola figura e riflettendo un'evoluzione verso una gestione più collegiale e, in un certo senso, più democratica della sfera spirituale. In tale ottica, è bene ricordare tutte le cariche a sfondo religioso che si contendevano l'ambito sacro: il *Pontifex Maximus*, massima autorità religiosa separata dal potere politico, con il compito di supervisionare il culto e la vita religiosa dello Stato; i Pontefici, che regolavano il diritto sacro e i rapporti con gli dèi; gli Auguri, che interpretavano il volere degli dèi attraverso l'osservazione dei segni; i Flamini, sacerdoti dedicati a specifiche divinità e le Vestali; sacerdotesse vergini che custodivano il fuoco sacro di Vesta (dea del focolare domestico). Tali collegi sacerdotali divennero cruciali nelle decisioni dello Stato, assumendo sempre maggiore autonomia ed influenzando direttamente il potere politico, arrivando persino a bloccare eventuali azioni politiche sconvenienti per il loro ruolo. Ciò determinò una fusione tra sacro ed esecutivo, dove ogni decisione pubblica, prima di essere presa dal Senato e

³ E. Vercesi, *Chiesa e Stato nella storia*, Athena Audiovisuals, Milano, 1931.

⁴ G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 6° edizione, Giappichelli, Torino, 2019.

dalle assemblee popolari (comizi e *concilium plebis*), doveva ricevere l'approvazione da parte del potere religioso (ed in particolare del pontefice) ⁵.

2. IL CESAROPAPISMO E LA STAGIONE DEGLI EDITTI

Dopo il periodo della Repubblica Romana, il rapporto tra Stato e religione subì profonde trasformazioni, specialmente con l'avvento dell'Impero e, successivamente, con la diffusione del Cristianesimo. Invero, con l'ascesa di Ottaviano Augusto nel 27 a.C., la religione divenne uno strumento essenziale per consolidare il potere imperiale, atteso che gli imperatori venivano progressivamente considerati figure semi-divine mentre erano in vita e, dopo la morte, potevano essere ufficialmente divinizzati dal Senato. Il culto imperiale si diffuse in tutto l'Impero: furono eretti templi ed offerti sacrifici in onore dell'imperatore vivente o defunto, rafforzando, così, la sua autorità e garantendo ampia coesione all'interno dell'Impero. Si configurò, in questo modo, una prima vera forma di regolamentazione del rapporto tra Stato e Chiesa - denominata "cesaropapismo" - in una relazione più che mai caratterizzata dalla presenza di un'autorità suprema, al contempo spirituale (capo della Chiesa) e temporale (capo dello Stato), rappresentata dall'imperatore, il quale assumeva anche il ruolo di vertice della comunità religiosa, divenendo addirittura, in quanto incarnazione vivente della perennità dell'ordinamento imperiale, *divus*, vero e proprio oggetto di culto, da parte di ogni suddito. Stando così le cose, il sistema religioso repubblicano fu mantenuto, ma sotto l'attento controllo dell'imperatore, che assunse il titolo di *Pontifex Maximus*, diventando, così, l'unico capo supremo della religione romana. Le confessioni religiose che non riconobbero la divinità dell'imperatore e il politeismo romano - come il cristianesimo e l'ebraismo - furono tacciate quali religioni "pericolose" per l'ordine pubblico e, conseguentemente, i cristiani furono perseguitati per il loro rifiuto di adorare l'imperatore, con fasi alterne di repressioni più o meno severe. Le persecuzioni dei cristiani da parte degli imperatori romani testimoniavano, invero, il contrasto tra la nuova fede e le tradizioni politeiste dello Stato romano⁶.

⁵ In tale periodo, la religione assunse anche un ruolo di vera e propria "legittimazione politica": magistrati come Giulio Cesare, o Pompeo, usarono, invero, la religione per elevarsi: Cesare si attribuì favori divini ed ascendenti mitici (Venere), Pompeo fu invocato come figlio di Nettuno. La religione pubblica divenne, così, elemento simbolico per legittimare ambizioni politiche.

⁶ P. Cozzo e A. Nicolotti, *Storia del cristianesimo e delle Chiese*, Le Monnier Università, Torino, 2025.

Il rapporto tra Stato e Chiesa cambiò radicalmente con la conversione dell'imperatore Costantino e la progressiva diffusione a macchia d'olio del cristianesimo, tale da creare una stretta alleanza tra Impero e Chiesa, avutasi inizialmente grazie all'Editto di Milano del 313 d.C.⁷. Con tale importante documento, Costantino pose fine alle persecuzioni contro i cristiani e garantì la piena libertà di culto, favorendo progressivamente l'ascesa del cristianesimo come religione dominante, tramite favori concessi dallo Stato, come ad esempio esenzioni fiscali per il clero e finanziamenti per la costruzione di chiese. In cambio, la Chiesa riconobbe l'autonomia civile dello Stato e pregò pubblicamente per l'imperatore come guida divina. Il cristianesimo diventò, così, legalmente "tutelato": non più religione clandestina, ma comunità protetta e rispettata dallo Stato. In seguito, con Teodosio I e l'Editto di Tessalonica del 380 d.C., il cristianesimo divenne religione ufficiale dell'Impero, con conseguente divieto di professare i culti pagani, sicché venne inaugurata un'epoca in cui il potere ecclesiastico e quello imperiale si intrecciavano profondamente come in passato. Invero, quando la civiltà romana abbandonò definitivamente il paganesimo per intraprendere la strada del cristianesimo, la situazione rimase parzialmente simile: come l'imperatore pagano era il pontefice massimo del paganesimo, così l'imperatore cristiano era il pontefice massimo di questa nuova religione. Nacque, così, un sistema identificato come "sacralismo cristiano" che unificava la sovranità politica con l'autorità religiosa, per garantire ordine interno e unità teologica. Infine, con la cessazione del cesaropapismo nell'Europa occidentale, venne accrescendosi sempre più l'autorità del Vescovo di Roma, tanto più che, con la caduta dell'Impero Romano d'Occidente (476 d.C.)⁸, si fece strada la dottrina evangelica della distinzione tra il potere civile e il potere ecclesiastico.

⁷ La conversione dell'imperatore Costantino al cristianesimo è un evento chiave legato alla sua vittoria nella battaglia di Ponte Milvio nel 312 d.C. contro il suo rivale Massenzio per il controllo dell'Impero Romano d'Occidente, quando, secondo la tradizione, ebbe una visione che lo spinse a usare il monogramma di Cristo sugli scudi dei suoi soldati. Questa vittoria fu seguita dall'Editto di Milano del 313, che garantì la libertà di culto, e da un progressivo avvicinamento al cristianesimo, sfociato nel suo battesimo poco prima della morte. Costantino vide nel cristianesimo uno strumento di stabilità e unità per l'Impero e lo pose sotto la sua protezione, influenzando profondamente la storia della religione e dello Stato.

⁸ La caduta dell'Impero Romano d'Occidente si fa convenzionalmente risalire al 476 d.C., anno in cui il generale germanico Odoacre depose l'ultimo imperatore, Romolo Augustolo. Questo evento segnò la fine dell'Antichità e l'inizio del Medioevo. Le cause del crollo furono molteplici e complesse, includendo fattori interni come la crisi economica, la corruzione e la fuga dalle città, e fattori esterni come le invasioni barbariche e le conseguenti pressioni migratorie.

3. LA TEOCRAZIA E LA LOTTA PER LE INVESTITURE

Con la deposizione dell'ultimo imperatore d'Occidente, Romolo Augustolo, nel 476 d.C., si dissolse l'autorità centrale dell'Impero. In seguito alla caduta dell'Impero Romano d'Occidente, ed in particolare durante il c.d. Alto Medioevo (V-VIII secolo), la Chiesa, unica istituzione ancora operativa e ben organizzata, assunse un ruolo politico, amministrativo e sociale di rilievo, divenendo così un punto di riferimento centrale e stabile in Europa. I vescovi locali, ed in particolare il vescovo di Roma (il Papa), diventarono centri di autorità in città e territori ex imperiali, gestendo ospizi, carità e mantenimento dell'ordine pubblico, assumendo anche ruoli amministrativi, governativi e diplomatici. Così facendo, la Chiesa non solo colmò il vuoto istituzionale venutosi a creare a seguito della caduta del più grande potere secolare del tempo, ma divenne altresì interlocutore di re barbarici (visigoti, franchi, longobardi), instaurando una collaborazione fondata sull'autorità spirituale e sul consenso politico. In particolare, con la Donazione di Pipino il Breve nel 754 d.C. (c.d. *Promissio Carisiaca*), il Papato acquisì, invero, un ampio potere temporale, governando direttamente su territori dell'Italia centrale e dando così origine allo "Stato della Chiesa": questo sistema, c.d. di "teocrazia", si riferisce ad un assetto dei rapporti tra Stato e Chiesa caratterizzato dalla prevalenza della seconda sul primo. Invero, nel sistema teocratico, il potere religioso appare dominante sul potere statale, realizzando di fatto un condizionamento rispetto al mondo politico civile stesso.

Orbene, nel VII–VIII secolo, il papato strinse un'alleanza cruciale con la dinastia franca: il sostegno politico ed economico dei Merovingi, e poi dei Carolingi, facilitò, così, l'evangelizzazione e l'espansione del cristianesimo. Vessillo di tale periodo fu l'incoronazione di Carlo Magno, quale imperatore del Sacro Romano Impero, da parte di Papa Leone III nell'800 d.C., che segnò l'acuirsi di un forte legame compenetrante tra il potere imperiale e il potere religioso⁹. La Chiesa, infatti, riconoscendo in Carlo Magno un imperatore cristiano, ottenne protezione e

⁹ L'incoronazione di Carlo Magno avvenne la notte di Natale dell'800 d.C. a Roma, nell'antica basilica di San Pietro, quando papa Leone III lo incoronò imperatore dei romani. Questo evento segnò la nascita del Sacro Romano Impero, con un significato sia simbolico che politico, e fu un momento cruciale per la storia della cristianità occidentale e per l'affermarsi dell'autorità imperiale anche al di fuori di Roma. L'atto del papa nel mettere la corona sulla testa di Carlo Magno ebbe un ruolo decisivo dal punto di vista politico e simbolico, stabilendo un precedente in cui l'autorità religiosa proclamava la figura imperiale.

legittimazione: in tale periodo, i re furono consacrati, unti dal papa, riflettendo la dottrina medievale secondo cui l'autorità civile derivava da un mandato divino mediato dalla Chiesa stessa. Tuttavia, con la dissoluzione dell'Impero Carolingio, i feudatari e il Papato acquisirono vicendevolmente maggiore autonomia, dando così inizio ad un lungo periodo di controversie tra i due poteri¹⁰. Invero, nel momento della caduta del Sacro Romano Impero, la Chiesa venne considerata l'unica istituzione in grado di poter realizzare il principio di unità di potere, in particolar modo durante il periodo di maggior potenza della Santa Sede tra il pontificato di Gregorio VII (1073) e quello di Bonifacio VIII (1303). In questo arco di tempo, al Papa appartenevano tutti i poteri sia spirituali che temporali, in quanto derivanti direttamente da Dio, configurando così la c.d. *potestas directa in temporalibus* (potere diretto negli affari temporali). Da ciò conseguiva che: a) solo alla Chiesa spettava decidere cosa rientrasse nella sua competenza e cosa, viceversa, fosse di competenza dello Stato; b) in caso di contrasti tra leggi civili e leggi ecclesiastiche, avrebbero prevalso le seconde; c) le leggi civili che entravano in collisione con i diritti della Chiesa venivano dichiarate illegittime; d) nessuna autorità era legittimata se il proprio potere non fosse derivato da un'investitura ecclesiastica. Tuttavia, a seguito della netta frattura dei cristiani d'occidente, si cominciò a delineare la c.d. *potestas indirecta in temporalibus*, che rappresentava il potere da parte della Chiesa di regolare con proprie norme interne anche i rapporti civili, di non fare rispettare ai fedeli quelle norme dell'ordinamento statale che andavano contro la Chiesa, nonché di evitare che tali leggi venissero promulgate.

Il Papa ottenne, quindi, un ruolo sempre più pregnante, sia spiritualmente che politicamente, esercitando un'influenza significativa sui sovrani europei, come dimostrato dal potere delle scomuniche e delle investiture ecclesiastiche. Nel periodo medievale, invero, uno dei conflitti più accesi manifestatosi tra Papato e Impero tra l'XI e il XII secolo fu la c.d. "lotta per le investiture" riguardante, per l'appunto, il diritto di nominare vescovi e abati, che rappresentò un momento cruciale nel rapporto tra Stato e Chiesa, tanto da rendere quest'ultima sempre più autonoma rispetto al potere secolare, fino ad arrivare allo scontro con i monarchi nazionali nel tardo medioevo. Invero, con il celebre *Dictatus Papae* del 1075, Papa Gregorio VII affermò

¹⁰ M. Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 5° edizione, Giappichelli, Torino, 2010.

espressamente la supremazia del pontefice sia all'interno della Chiesa, che nei confronti dell'imperatore, assumendosi la facoltà di deporre vescovi e imperatori in forza del suo ruolo di "vicario" di Cristo sulla terra¹¹. Lo strumento mediante il quale il papa manifestava il suo peso, non solo spirituale, ma anche secolare, era la c.d. "scomunica", ossia un provvedimento di esclusione completa dalla Chiesa, in virtù del quale i sudditi potevano ritenersi sciolti dal vincolo di obbedienza nei confronti di quei sovrani che non avessero adeguato la loro condotta alle direttive pontificie. Tale provvedimento non tardò ad arrivare quando l'Imperatore Enrico IV di Franconia e Papa Gregorio VII si scontrarono in un duro conflitto sulla lotta per le investiture, culminato, infine, nella scomunica dell'imperatore e nell'umiliazione di quest'ultimo a Canossa nel 1077, al fine di chiederne la revoca¹². La disputa si risolse soltanto nel 1122 a seguito del c.d. Concordato di Worms, stipulato tra Papa Callisto II e l'Imperatore Enrico V, il quale sancì un compromesso di parziale commistione tra il potere religioso e quello secolare, stabilendo che i vescovi sarebbero stati nominati dal Papa, ma avrebbero ricevuto i loro feudi dall'Imperatore, concretizzando così una vera e propria divisione di competenze tra il potere temporale e quello spirituale¹³. Tuttavia, le due figure – Papa e Imperatore – non erano del tutto uniformate in merito alla vastità del potere esercitato, atteso che il pontefice era dotato di un potere maggiore rispetto a quello dell'imperatore, in quanto il potere di quest'ultimo era indirizzato al raggiungimento del benessere materiale e dell'ordinata convivenza degli uomini sulla terra, mentre il potere del pontefice era finalizzato alla c.d. *salus animarum* (ovvero alla salvezza delle anime), una meta decisamente più elevata rispetto a quelle terrene. L'imperatore, difatti, preso «*uti singulus*» come persona, è egli stesso un cristiano e, come tale, sottoposto al potere di giurisdizione del Papa che può scomunicarlo (cioè toglierlo dal seno della comunità dei fedeli) e privarlo di ogni potere di *imperio* sugli altri cristiani e sui suoi sudditi. Il Papa, invece, in questa ottica non è soggetto neanche al potere dell'imperatore, essendo il vicario di Cristo sulla terra.

¹¹ A. Crivellucci, *Storia delle relazioni tra Stato e Chiesa, vol. I*, Zanichelli, Bologna, 1886.

¹² Da qui nasce la famosa espressione "andare a Canossa", proprio per indicare un atto di umiliazione e sottomissione, ovvero quando una persona, dopo aver commesso un errore o un'azione spregiudicata, è costretta a chiedere perdono, ammettendo di aver sbagliato e tornando sui propri passi. L'espressione deriva dall'evento storico del 1077, quando l'imperatore Enrico IV attese per tre giorni e tre notti scalzo e in saio, nella neve, davanti al castello di Canossa, per ottenere il perdono del papa Gregorio VII.

¹³ J. Lortz, *Storia della Chiesa in prospettiva di storia delle idee. Antichità e Medioevo I*, Edizioni Paoline, Torino, 1992.

4. LO SCISMA D'OCCIDENTE E L'EPOCA DEL CONCILIARISMO

Con il successivo consolidamento degli Stati nazionali, avvenuto tra il XIV e il XVI secolo, i sovrani europei limitarono sempre più l'ingerenza del Papato negli affari del potere secolare e, conseguentemente, cercarono di affermare incisivamente la propria indipendenza rispetto al potere clericale, culminando nella c.d. cattività avignonese (1309-1377) e con il noto scisma d'Occidente (1378-1417)¹⁴. Invero, nel XIV secolo, il Papato visse una grave crisi con il trasferimento della sede papale ad Avignone, sotto l'influenza del re di Francia Filippo IV, perdendo credibilità agli occhi degli altri sovrani europei, che vedevano una Chiesa sempre più subordinata alla monarchia francese¹⁵. Questo portò al c.d. Scisma d'Occidente, in cui più Papi rivendicarono il proprio titolo, indebolendo di fatto l'autorità originariamente ben salda della Chiesa e dividendo concretamente la cristianità su diverse nazioni che appoggiavano papi differenti. Da ciò si giunse ad un progressivo sgretolamento dell'idea di un'Europa unita sotto la guida della Chiesa nonché ad una vera e propria “delegittimazione del Papato”, lasciando maggiore spazio di movimento ai sovrani, che poterono governare senza alcuna interferenza religiosa. Invero, in questo periodo, il prestigio del papato fu gravemente compromesso, atteso che per decenni si susseguirono più pontefici in competizione tra loro, sostenuti da diversi Stati europei, mentre i sovrani di questi ultimi approfittarono della crisi papale per rafforzare il loro controllo sulla Chiesa nei propri territori e per imporre maggiori restrizioni sull'ingerenza del papa negli affari locali, cercando di limitare la nomina di vescovi e le altre questioni di appannaggio ecclesiastico.

Per risolvere lo Scisma, i cardinali convocarono il famoso Concilio di Costanza (1414-1418), che depose i papi in eccesso e ne elesse uno nuovo, Martino V, ristabilendo così l'unità della Chiesa. In seguito, il Concilio di Basilea (1431 – 1449)

¹⁴ La "cattività avignonese" fu un periodo, intercorrente dal 1309 al 1377, in cui i papi risiedettero ad Avignone (Francia) anziché a Roma, un evento innescato dal conflitto tra Filippo il Bello e Bonifacio VIII. Durante questi anni, la curia papale si rafforzò e divenne un centro di potere e ricchezza, ma fu percepita come subordinata alla monarchia francese. Questo periodo di esilio volontario e di influenza francese terminò con il ritorno di Gregorio XI a Roma, e fu seguito dal Grande Scisma d'Occidente, che divise la Chiesa occidentale e l'Europa cristiana tra il 1378 e il 1417.

¹⁵ L. Mezzadri, *Storia della Chiesa tra medioevo ed epoca moderna: dalla crisi della Cristianità alle Riforme (1294-1492)*, CLV, Roma, 2001.

segnò il tentativo di subordinare il Papa ai concili ecumenici, riducendo ulteriormente il suo potere assoluto, a tal punto da renderlo più debole e meno capace di imporre la propria volontà ai monarchi (c.d. Conciliarismo). L'indebolimento del Papato e il crescente potere dei sovrani nazionali prepararono un terreno fertile per la futura Riforma Protestante (XVI secolo), con le sue conseguenze politiche e religiose. In questo periodo, i re e i principi europei iniziarono a sfidare il potere del Papa: molti sovrani europei, come quelli tedeschi, decisero autonomamente di prendere il controllo delle proprie chiese nazionali, ed il prestigio della Chiesa cattolica, già precedentemente compromesso, crollò definitivamente con la Riforma di Lutero¹⁶. Con la pubblicazione delle 95 tesi di Martin Lutero (che criticavano le indulgenze e la corruzione della Chiesa cattolica) nel 1517 iniziò, infatti, una frattura irreversibile nell'unità della cristianità occidentale, venendo promossa la sacralità della Scrittura (*sola scriptura*) e la salvezza per sola fede (*sola fide*), e rigettando l'autorità papale e le gerarchie ecclesiastiche consolidate¹⁷. Tra le conseguenze più significative di tale riforma si ebbe l'affermazione di un nuovo modello di c.d. "chiesa territoriale", in cui il potere ecclesiale fu affidato direttamente al sovrano o al principe locale. Ne risultò che le chiese luterane divennero vere e proprie "*state churches*", in cui il sovrano nominava ministri, dirigeva il culto, disponeva dei beni ecclesiastici e provvedeva alla disciplina religiosa nei propri domini. Questo modello di controllo del sovrano sulla Chiesa segnò una netta e demarcata separazione dalla struttura medievale, rafforzando così la sovranità politica a dispetto dell'autorità papale.

5. LA GUERRA DEI 30 ANNI ED IL PERIODO DEL TERRORE

La Pace di Augusta del 1555¹⁸ segnò, infine, l'emergere della sovranità statale indipendente dalla Chiesa, basata sul principio *Cuius regio, eius religio*, conferendo di

¹⁶ E. Pavesi, *La rivoluzionaria teologia di Lutero. Agli albori della Riforma protestante*. D'Ettoris, Crotone, 2022.

¹⁷ I principi cardini della Riforma Luterana includevano il libero esame (lettura autonoma della Bibbia), la sola fede (salvezza ottenuta solo tramite la fede e non le opere), e il sacerdozio universale (tutti i credenti sono sacerdoti di se stessi). La riforma portò a una divisione religiosa e politica in Europa, con la creazione di chiese protestanti e la traduzione della Bibbia in tedesco per renderla accessibile a tutti.

¹⁸ Trattato che pose fine alle guerre di religione in Germania, sancendo la divisione del Sacro Romano Impero tra cattolici e protestanti luterani, e che riconobbe ufficialmente il luteranesimo e stabilì che i beni ecclesiastici secolarizzati prima del 1552 non potevano più essere reclamati dalla Chiesa cattolica.

fatto al sovrano di ogni Stato il potere di decidere (e, quindi, di imporre) la religione ufficiale di Stato al suo popolo (c.d. *ius reformandi*)¹⁹. Ciò indebolì, di fatto, il monopolio della Chiesa cattolica in ambito religioso e favorì lo sviluppo di dottrine giuridiche laiche che misero in crisi l'unità religiosa dell'Europa occidentale, ed in particolar modo il luteranesimo, il calvinismo e l'anglicanesimo. Sicché, in Germania, molti principi tedeschi aderirono al luteranesimo per ottenere maggiore autonomia politica ed economica dalla Chiesa cattolica; in Inghilterra, Enrico VIII, per il tramite del suo "Atto di supremazia"²⁰, ruppe con Roma fondando la Chiesa Anglicana, con il re a capo della Chiesa nazionale; nei Paesi Bassi ed in Svizzera, il calvinismo si diffuse e le autorità civili assunsero il controllo delle chiese locali. Nel mentre, la Chiesa cattolica rispose a tale crisi con la c.d. Controriforma, rafforzando dall'interno la sua struttura e combattendo le eresie tramite il Concilio di Trento (1545-1563): gli Stati cattolici, come Spagna, Francia e Austria, rimasero fedeli a Roma e rafforzarono l'Inquisizione per controllare le influenze protestanti; nacquero, altresì, nuovi ordini religiosi, come quello dei Gesuiti, con un forte ruolo nell'educazione e nella diffusione della fede cattolica. Tale estrema divisione religiosa comportò il nascere di guerre tra Stati cattolici e protestanti, come le Guerre di religione in Francia (1562-1598) e la celebre Guerra dei Trent'anni (1618-1648), conclusasi con la Pace di Vestfalia (1648) che segnò la fine delle battaglie di religione, sancendo definitivamente la separazione politica tra Chiesa e Stato in molti paesi, e riconoscendo ufficialmente il pluralismo religioso in Europa²¹. Di conseguenza, gli Stati europei iniziarono ad orientare le proprie politiche interne avendo riguardo agli interessi nazionali, piuttosto che muovendo, come in passato, da considerazioni confessionali, così riducendo di fatto l'influenza diretta della Chiesa nelle questioni di Stato. Difatti, la Pace di Vestfalia sancì la piena parità legale tra cattolici, luterani e, per la prima volta, calvinisti, garantendo una certa libertà di coscienza ai sudditi e consentendo loro di praticare privatamente una fede diversa da quella del loro sovrano.

¹⁹ Indica la facoltà dei sovrani di attuare riforme nelle chiese locali, in particolare smantellando le strutture amministrative e patrimoniali del clero cattolico al fine di permettere la predicazione del Vangelo e tutelare la purezza della fede.

²⁰ Legge emanata dal Parlamento inglese nel 1534, sotto Enrico VIII, che dichiarò il monarca inglese capo supremo della Chiesa d'Inghilterra, sancendo lo scisma dalla Chiesa cattolica romana e l'inizio della Riforma anglicana. Tale atto conferì al re la Supremazia Regale, ossia il potere di esercitare l'autorità legale sulla Chiesa e di appropriarsi delle sue ricchezze e dei suoi beni, rafforzando così il prestigio e l'autorità della monarchia inglese e rendendola una forza dominante all'interno del regno.

²¹ https://it.wikipedia.org/wiki/Guerra_dei_trent%27anni

La conclusione della Guerra dei Trent'anni segnò una rilevante svolta nel ruolo del papato negli affari europei: in particolare, Papa Innocenzo X si oppose fermamente ai trattati, atteso che comportavano la perdita di numerosi territori ecclesiastici e la secolarizzazione di molti domini della Chiesa²². Il pontefice espresse la sua assoluta disapprovazione attraverso la bolla "*Zelo domus Dei*" del 26 novembre 1648, ma le sue proteste non ebbero effetto, evidenziando il declino dell'influenza papale nelle decisioni politiche europee. Nel periodo successivo, i papi cercarono di mantenere rapporti diplomatici con i monarchi cattolici, spesso affrontando sfide significative volte a limitare l'ingerenza papale negli affari interni. A seguire, durante il periodo dell'illuminismo e con le rivoluzioni dei secoli XVIII–XIX, cominciò un processo di secolarizzazione e sempre maggiore separazione tra Stato e Chiesa. Il monopolio confessionale fu progressivamente smantellato in nome della libertà religiosa, dell'autodeterminazione individuale e della neutralità statale. Questo processo, dallo spirito critico e autonomo, portò a strutture di laicità statale che si sarebbero affermate nella modernità.

La Rivoluzione francese (1789 – 1799) ebbe un impatto profondo e duraturo sul potere e sull'influenza della Chiesa cattolica nel XIX secolo, determinando il crollo del sistema ecclesiastico tradizionale e rappresentando un punto di svolta radicale nel rapporto tra Stato e Chiesa, grazie alla confisca dei beni ecclesiastici dichiarati di proprietà nazionale (utilizzati al fine di ridurre il debito pubblico), la soppressione degli ordini religiosi insieme allo scioglimento delle comunità monastiche, e la promulgazione della Costituzione Civile del Clero (il 12 luglio 1790), che trasformò i componenti del clero in funzionari statali eletti dai cittadini, richiedendo loro di prestare giuramento di fedeltà allo Stato. La reazione del Papa Pio VI fu di ferma condanna: invero, con il breve "*Quod aliquantum*" del 10 marzo 1791, il pontefice denunciò la Costituzione Civile del Clero, sottolineando l'intrusione dello Stato nelle questioni ecclesiastiche e paragonando l'atteggiamento dell'Assemblea a quello di sovrani come Enrico VIII. Queste riforme, e la conseguente spaccatura tra "clero costituzionale" (coloro che accettarono le nuove disposizioni) e "clero refrattario" (coloro che rimasero fedeli al Papa), portarono ad una profonda divisione nella società francese, la quale alimentò tensioni sociali e politiche, degenerando in persecuzioni

²² <https://www.worldhistory.org/trans/it/1-19708/guerra-dei-trentanni/>

nei confronti del clero refrattario e dei fedeli ad esso legati e culminando, infine, in episodi tragici come il genocidio della Vandea. Durante il c.d. periodo del Terrore (1793-1794)²³, il governo rivoluzionario adottò misure radicali di scristianizzazione, chiudendo chiese, perseguitando il clero e promuovendo culti laici alternativi (ad es. il culto della dea ragione). Tuttavia, queste politiche estremiste suscitarono resistenze e furono, in parte, attenuate negli anni successivi.

6. L'800 E IL GIURISDIZIONALISMO

L'800 fu il secolo che, in concomitanza con la progressiva affermazione dei ceti liberali, vide il diffondersi di tendenze separatiste tra Stato e Chiesa. Tuttavia, un cambiamento significativo in controtendenza si ebbe con l'ascesa al potere del generale Napoleone Bonaparte, il quale, riconoscendo la necessità di stabilizzare nuovamente i rapporti con la Chiesa, negoziò con Papa Pio VII il Concordato del 1801. Questo accordo ristabilì il cattolicesimo quale religione della maggioranza del popolo francese, pur senza dichiararlo formalmente religione di Stato. Quest'ultimo manteneva la proprietà dei beni ecclesiastici confiscati durante la Rivoluzione francese, ma si impegnavano a garantire il sostentamento del clero, avendone altresì il potere di nominare i vescovi, soggetti poi alla conferma papale. Questo concordato segnò una fase di relativa armonia tra Stato e Chiesa, pur mantenendo il controllo statale sulle nomine ecclesiastiche. La costruzione di un apparato amministrativo fedele alla corona ed il tentativo di unificazione legislativa furono i due elementi che caratterizzarono il processo di formazione dello Stato laico e liberale del XIX secolo.

In tale periodo, iniziò a germogliare il c.d. "giurisdizionalismo", che rappresentò un modello di rapporto tra Stato e Chiesa in cui lo Stato, pur riconoscendo la libertà religiosa, affermava la propria supremazia giuridica sulle istituzioni ecclesiastiche. Questo approccio si sviluppò in Italia nel XIX secolo, influenzato dalle idee dell'Illuminismo e del liberalismo, e si tradusse in una serie di riforme volte a

²³ Il "Periodo del Terrore" fu una fase della Rivoluzione francese, che durò circa dal settembre 1793 al luglio 1794, caratterizzata da una violenta repressione politica e misure repressive estreme nei confronti di coloro che vennero considerati nemici della rivoluzione. Sotto la guida del Comitato di Salute Pubblica e con a capo Maximilien de Robespierre, vennero istituite leggi come quella dei Sospetti e i c.d. Tribunali rivoluzionari, che portarono all'arresto e all'esecuzione di migliaia di persone. Il Terrore si concluse con la caduta e l'esecuzione dello stesso Robespierre nel luglio del 1794.

limitare l'autonomia della Chiesa cattolica e a rafforzare l'autorità statale. Invero, sotto i sovrani del c.d. “dispotismo illuminato”²⁴, lo Stato esercitò un controllo sempre crescente sulle strutture ecclesiastiche, mirato, in particolar modo, alla riduzione dei numerosi privilegi riconosciuti al clero (ad es. prevedendo una tassazione sulle proprietà possedute dalla Chiesa prima non prevista, sospendendo il diritto d’asilo nei conventi e stabilendo un controllo statale sui tribunali ecclesiastici fino a quel momento esenti da controlli da parte del potere secolare)²⁵.

Purtuttavia, in tale frangente, le tensioni tra Stato e Chiesa riemersero, soprattutto in relazione al ruolo della religione nell'educazione e nella politica, sfociando, infine, nella c.d. Legge di Separazione tra Stato e Chiese del 1905²⁶. Tale provvedimento sancì la definitiva laicità dello Stato francese - stabilendo che la Repubblica non riconosceva né finanziava alcun culto - e pose di fatto fine al Concordato del 1801, separando ufficialmente le istituzioni statali da quelle religiose²⁷. Nel lungo termine, la legge ridefinì il ruolo della Chiesa nella società francese, la quale, privata del sostegno statale, si dovette riorganizzare come entità privata, finanziandosi autonomamente e gestendo le proprie attività senza l'intervento dello Stato, bensì tramite le offerte dei fedeli e le donazioni private. Gli edifici di culto divennero di proprietà pubblica, ma furono concessi in uso gratuito alle comunità religiose per l'esercizio del culto, portando, così, una maggiore indipendenza ecclesiastica, corroborata, tuttavia, da una riduzione della influenza della Chiesa sulle istituzioni pubbliche.

²⁴ Il dispotismo illuminato fu una forma di governo del XVIII secolo in cui sovrani assoluti, pur mantenendo il potere illimitato, attuarono riforme ispirate ai principi razionali e filantropici dell'Illuminismo al fine di promuovere il benessere e la modernizzazione dello Stato e dei propri sudditi. I despotti illuminati si definivano i "primi servitori dello Stato" ed utilizzavano il potere per combattere privilegi e particolarismi, migliorando l'amministrazione, l'istruzione, l'economia e la tolleranza religiosa, ma senza mai concedere la partecipazione politica al popolo.

²⁵ Esempi di governi c.d. “illuminati” possiamo rinvenirli in: Maria Teresa d’Austria e suo figlio Giuseppe II che incarnarono il giurisdizionalismo più radicale. Giuseppe II, infatti, abolì circa un terzo dei monasteri, sottopose i seminaristi al controllo statale e introdusse l’obbligo di giuramento di fedeltà al sovrano per i vescovi. Ancora, nel Granducato di Toscana, il riformatore Pietro Leopoldo abolì la pena di morte, introdusse l’istruzione pubblica e ridusse i privilegi ecclesiastici. In Portogallo, il Marchese di Pombal assunse simili iniziative: espulse i gesuiti, tassò il clero, e limitò il potere dell’Inquisizione. In ultimo, anche in Prussia, sotto Federico II, lo Stato sostituì la Chiesa nell’educazione e nella supervisione del culto, formando un sistema scolastico statale.

²⁶ La legge di separazione del 1905 si riferisce alla legge francese del 9 dicembre 1905 che sancisce la separazione tra lo Stato e le Chiese, proclamando il carattere laico della Repubblica e la libertà di coscienza. Questa legge, promossa dal repubblicano-socialista Aristide Briand, costituisce un pilastro della laicità francese, definendo il rapporto tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni religiose.

²⁷ C. Silva, *La separazione dello stato dalla Chiesa in Francia del 1905*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2020.

7. LA QUESTIONE ROMANA E I PATTI LATERANENSI

Nonostante le iniziali tensioni tra potere secolare e potere religioso, nel corso del XX secolo si è assistito ad una lenta e progressiva pacificazione dei rapporti tra Stato e Chiesa, con una ridefinizione del ruolo della religione all'interno della società. In Italia, in particolare, il conflitto tra Stato e Chiesa cattolica raggiunse il culmine con la c.d. Presa di Roma del 20 settembre 1870 da parte delle truppe guidate dal generale Cadorna. In seguito alla celebre breccia di Porta Pia nelle mura aureliane, Roma veniva annessa al Regno d'Italia e l'anno successivo ne diveniva capitale. La battaglia segnò la fine dello Stato Pontificio, territorio su cui la Santa Sede esercitava il proprio potere temporale da più di un millennio, dando così inizio alla c.d. "Questione romana"²⁸ che rimase insoluta per circa 60 anni. Il 20 settembre 1870 segnò, infatti, l'annessione dello Stato della Chiesa nel Regno d'Italia, esautorando i Papi del loro potere temporale, acquisito nel periodo compreso tra il VI e l'VIII secolo d.C. In risposta all'inasprimento dei rapporti tra Stato e Chiesa, Papa Pio IX, autodichiaratosi "prigioniero politico", attraverso il c.d. *Non Expedit*, vietò ai cattolici di partecipare alla vita politica del neonato Regno d'Italia e decise di non riconoscere la sovranità italiana su Roma²⁹. Per cercare di rabbonire i rapporti tra lo Stato e la Chiesa, il 13 marzo 1871 venne emanata dal Regno d'Italia la legge n. 214 c.d. "delle guarentigie" (ispirata al principio pronunciato da Cavour "libera Chiesa in libero Stato")³⁰, che si prefiggeva di garantire rendite, immunità e privilegi al Sommo Pontefice, a tutela della indipendenza economica della Santa Sede, e di assicurare a quest'ultimo il pieno esercizio della propria missione spirituale, riconoscendone il

²⁸ G. Dalla Torre, *Il primato della coscienza*, Studium Roma, Roma, 1992.

²⁹ M. Viglione, *Rapporti Stato e Chiesa dall'unità d'Italia ad oggi*, Vannini, Brescia, 1986.

³⁰ Cfr. G. Sabbatucci, V. Vidotto in *Storia Contemporanea. L'Ottocento*: p. 318 «Con la legge delle guarentigie lo Stato Italiano si impegnava a garantire al Pontefice le condizioni per il libero svolgimento del suo magistero spirituale. L'intransigenza di Pio IX, tuttavia, si manifestò nel divieto per i cattolici italiani di partecipare alle elezioni». Si trattava del "non expedit" del 1874, a cui fu trovata una soluzione con il Patto Gentiloni del 1913. A tal proposito, Cfr. p. 395 G. Sabbatucci, V. Vidotto in *Storia Contemporanea. L'Ottocento*: «In età giolittiana si sviluppò, in campo cattolico, il movimento democratico-cristiano, condannato dal nuovo Papa Pio X [...] Sul piano politico le forze clerico-moderate stabilirono alleanze elettorali, in funzione conservatrice, con i liberali: questa linea politica avrebbe avuto piena consacrazione, nelle elezioni del 1913, col "Patto Gentiloni"». Il Patto Gentiloni, infatti, che prende il nome dal conte Ottorino Gentiloni, presidente dell'Unione elettorale cattolica, consisteva nell'appoggio dei cattolici ai liberali, a patto che questi ultimi sviluppassero un programma cattolico. I Liberali accettarono per poter aumentare il consenso elettorale, ma ne seguì una costante pressione cattolica sulla classe dirigente e l'abbandono della politica laica.

carattere sacro e inviolabile ed estendendone la stessa tutela penale prevista per il Re. Tale provvedimento, tuttavia, scontentò la Santa Sede, secondo la quale non presentava garanzie di stabilità, atteso che, essendo una legge interna unilaterale del Regno, avrebbe potuto essere successivamente abrogata da altra legge ordinaria dello Stato. A nulla valse il tentativo del potere secolare di ovviare formalmente a tale inconveniente mediante l'attribuzione a tale provvedimento del carattere di legge fondamentale, stante che tale accorgimento non avrebbe consentito comunque di eliminare il carattere unilaterale della disciplina.

Sul fronte politico nazionale, nell'ottobre del 1922, Benito Mussolini divenne il nuovo Presidente del Consiglio italiano e, sin da subito, palesò uno dei suoi principali obiettivi, ovvero stabilire un rapporto di dialogo diretto con Papa Pio XI che, dal canto suo, desiderava interloquire con un governo stabile al fine di avviare quel processo di revisione bilaterale della legge delle guarentigie. La Chiesa, difatti, fu inizialmente sostenitrice dell'ascesa del fascismo nel panorama politico nazionale, sia in vista del crescente conservatorismo, sia in quanto il partito fascista aveva scongiurato la rivoluzione socialista in Italia. Mussolini, infatti, una volta divenuto capo del governo, volle sin da subito indebolire il Partito Popolare di Sturzo, dal momento che lo percepì come unico ostacolo al monopolio di potere che intendeva ottenere. L'indebolimento del Partito Popolare, inoltre, era allo stesso tempo tra le intenzioni della Santa Sede, in quanto lo considerava un intermediario indesiderato nelle trattative con il governo fascista. Per far sì che la Chiesa potesse, però, avviare questa trattativa diretta con il governo e la successiva firma di un accordo era necessario che venisse riconosciuta la sua personalità internazionale, ma ciò richiedeva anche il conferimento di una sovranità territoriale³¹. Tale necessità fu, pertanto, inserita nel primo progetto di trattato risalente al 1926, il quale riconosceva sovranità territoriale alla Santa Sede, in cambio, però, di una clausola che dichiarasse conclusa definitivamente la questione romana.

Nel periodo compreso tra il primo progetto e la firma degli Accordi del Laterano, le trattative per il Concordato attraversarono fasi di intensa negoziazione. Il contesto fu, quindi, fortemente conflittuale - specie in materia politica (quella riguardante la sovranità territoriale e il riconoscimento della Santa Sede come soggetto

³¹ R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna, 2009.

di diritto internazionale) - e da tale conflitto scaturirono anche lunghe pause e tensioni che fecero temere l'abbandono del progetto. Pertanto, si decise di adottare da entrambe le parti una politica più accondiscendente e aperta al dialogo pur di ottenere un esito, (seppur limitato) dalla trattativa pendente: quest'ultima, aperta nel 1926 si concluse, invero, l'11 febbraio del 1929 ai palazzi del Laterano, dove Benito Mussolini ed il cardinal Gasparri, Segretario di Stato Vaticano, firmarono quanto stipulato. La questione romana venne, così, definitivamente risolta soltanto tramite la sottoscrizione dei Patti Lateranensi, che riconobbero la sovranità della Chiesa sulla Città del Vaticano e definirono il cattolicesimo quale religione di Stato, conferendogli, pertanto, una posizione di assoluto privilegio nei confronti delle altre confessioni religiose. I patti si compongono di due parti: un Trattato e un Concordato. Il primo, di natura strettamente politica, definisce i reciproci rapporti sul piano del diritto internazionale, mentre il secondo disciplina i rapporti tra Stato italiano e confessione cattolica. In verità, già nell'articolo 1 del Trattato, viene stabilito che la religione cattolica è la sola ed unica religione di Stato. Di converso, la Santa Sede riconosce lo Stato italiano e la sua capitale, Roma; mentre lo Stato italiano riconosce la nascente Città del Vaticano come Stato sovrano e indipendente. Al Trattato è allegata, altresì, una Convenzione finanziaria che prevede il versamento di una somma da parte dello Stato italiano alla Santa Sede, come risarcimento per aver perso i territori dello Stato Pontificio. Il Concordato stabilisce, invece, che la religione cattolica deve venire insegnata come "fondamento e coronamento" dell'istruzione pubblica, sia nelle scuole elementari che nelle medie, da insegnanti "muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall'Ordinario diocesano". Tra le altre cose, vengono stabiliti gli effetti civili del matrimonio canonico, l'esenzione dal servizio militare per i sacerdoti e la legittimità a operare per organizzazioni quali l'Azione cattolica. È, invece, nell'articolo 17 del Trattato che vengono stabilite le esenzioni fiscali per la Chiesa cattolica: *"Le retribuzioni, di qualsiasi natura, dovute dalla Santa Sede, dagli altri enti centrali della Chiesa Cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede anche fuori di Roma, a dignitari, impiegati e salariati, anche non stabili, saranno nel territorio italiano esenti, a decorrere dal 1° gennaio 1929, da qualsiasi tributo tanto verso lo Stato quanto verso ogni altro ente"*.

È noto che il Concordato del 1929 rappresentava un modello normativo di consolidata tradizione storica che, nel corso del proprio percorso evolutivo, ha subito

molteplici trasformazioni legate ai differenti sviluppi delle categorie giuridiche e concettuali, influenzate dalle coordinate spazio-temporali e dall'evoluzione delle problematiche legislative. Tale accordo era naturalmente legato alle particolari dinamiche storiche dell'epoca, trovando la propria sottesa *ratio*, originariamente, nella necessità di una composizione pacifica delle lotte tra il Papato e lo Stato, nonché nell'attuazione concreta delle forme e della gestione del potere e, nella fase più recente, nella collaborazione per la definizione delle materie di comune interesse, nel riconoscimento dell'autonomia della Chiesa cattolica e nell'affermazione delle libertà fondamentali dell'individuo. Il Concordato, tuttavia, non riguardò solamente il culto cattolico: parallelamente, lo Stato sentì l'esigenza di disciplinare in modo strutturato gli altri culti che, fino ad allora, erano regolati solo per via amministrativa o tramite norme ricorrenti. Difatti, in seguito al Concordato, lo Stato italiano approvò (il 24 giugno 1929) la legge n. 1159 del 1929, nota come "legge sui culti ammessi", contenente disposizioni sull'ammissione dell'esercizio dei culti accettati nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi. La succitata normativa nacque per riempire un profondo vuoto legislativo: difatti, fino ad allora, l'esercizio dei culti non cattolici era lasciato alla discrezione degli enti locali o all'uso consolidato, senza che venisse quindi identificata una chiara disciplina organica³². Lo Stato, attraverso questo testo, cercò di stilare una regolamentazione uniforme, non più fondata sul modello liberale, ma piuttosto, su quello autoritario e confessionista. Difatti, tale legge a carattere residuale regolava - e regola tuttora, stante la odierna vigenza nei confronti di quelle confessioni che non hanno sottoscritto alcuna intesa con lo Stato - i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose non cattoliche, sancendo il diritto di professare liberamente la propria fede e praticare il proprio culto, purché non contrari all'ordine pubblico o al buon costume. Con tale disposizione normativa venne, altresì, introdotto un riconoscimento formale della personalità giuridica per gli enti di culto non cattolici che venivano equiparati agli enti moralmente riconosciuti (diritto di possedere beni, stipulare contratti, operare legalmente), pur sotto le strette maglie del controllo pubblico³³. Ad oggi, quindi, si parla esplicitamente

³² G. Long, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica" – Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991.

³³ La legge sui culti ammessi richiamava esplicitamente il Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289 (regolamento di attuazione della legge), che introdusse requisiti e limiti precisi, tra cui si ricorda l'approvazione governativa obbligatoria per i ministri di culto e per l'apertura di templi/oratori, da

di “culti ammessi”, espressione che ha sostituito la precedente “culti tollerati” della tradizione liberale e risalente allo Statuto del 1848. Tale scelta, apparentemente innocua, segnò, invero, un’inversione di rotta dello Stato italiano: non più mera “tolleranza”, bensì “ammissione” subordinata allo Stato³⁴.

Le confessioni minoritarie (valdesi, ebrei, evangelici) inizialmente accolsero con favore la superiore legge, ritenendola un’importante garanzia normativa, una vera e propria “*magna charta*” delle libertà dei culti di minoranza - anche perché ribadiva alcuni principi di fondo già fatti propri dalla legge Sineo, come la pienezza dei diritti civili e politici a prescindere dal culto professato, e la libertà di discussione in materia religiosa già enunciata dalla legge delle guarentigie. Tuttavia, il carattere repressivo ed il potere discrezionale auspicato dallo Stato imposero nuove restrizioni tra cui: il divieto di istituzioni di nuovi luoghi di culto, stretti controlli sul clero non cattolico, attribuzione di limitata libertà di organizzazione interna. Negli anni successivi, molte minoranze religiose furono soggette anche a sorveglianza poliziesca e, in alcuni casi, addirittura a divieti e repressioni (ad esempio i pentecostali sperimentarono un versante particolarmente duro tra il 1930 e il 1932). Infine, come sopra anticipato, con la caduta del fascismo e la fine della Seconda Guerra Mondiale, la legge sui culti ammessi restò formalmente in vigore, ma il passaggio alla Repubblica segnò una svolta definitiva a riguardo. L’entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1° gennaio 1948) sancì, invero, un cambio di paradigma: gli articoli 7 e 8 Cost. riconobbero rispetto ai culti non cattolici una eguaglianza nella libertà, pur non garantendo identico trattamento giuridico, ma imponendo l’obbligatorietà di intese per determinati diritti.

In definitiva, la legge sui culti ammessi rappresentò, quindi, un momento di passaggio cruciale nel rapporto tra Stato italiano e religioni, nonché un importante passo in avanti verso la libertà religiosa in Italia, atteso che garantì alle confessioni non cattoliche la possibilità di organizzarsi e di esercitare il proprio culto - anche se in un contesto di controllo statale - segnando la fine dell’eredità liberale di parificazione confessionale. Tuttavia, anche se, formalmente, la legge poteva apparire addirittura liberale, nella sostanza si tradusse, perlopiù, in una serie di gravi restrizioni alla libertà

autorizzare solo se rispondenti a “effettivi bisogni religiosi” e dotati di “mezzi sufficienti” ed il potere di ispezione e controllo statale, inclusa la nomina di commissari in caso di irregolarità.

³⁴ G. Fubini, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano dal periodo napoleonico alla Repubblica*, La nuova Italia, Firenze, 1974.

dei culti³⁵, e con essa prese avvio un periodo di costante e crescente ostilità verso le minoranze religiose, forse a causa del timore di propaganda antifascista da parte dei rappresentanti dei culti diversi dal cattolico. Invero, la “nuova” normativa, sebbene limitante sul piano operativo, offrì cornici di riconoscimento che, in prospettiva, avrebbero consentito alle minoranze di reclamare autonomia e diritti. La successiva transizione alla Costituzione del 1948 rielaborò queste istanze, trasformando gradualmente le autonomie concesse in un vero e proprio “pluralismo garantito”.

8. L'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE ITALIANA E GLI ACCORDI DI VILLA MADAMA

Nel 1947, la neoeletta Assemblea costituente decise di inserire il richiamo ai Patti Lateranensi all'interno della Carta Costituzionale entrata in vigore il 1° gennaio 1948, sebbene lasciando sostanzialmente immutata la disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa Cattolica sancita dagli accordi del 1929. La Costituzione, pur tuttavia, non accoglie il principio confessionale su cui si fondavano i Patti ma, al contrario, dal dettato costituzionale si evince l'opposto principio della laicità dello Stato a tutela della piena eguaglianza e libertà religiosa dei cittadini. La Carta fondamentale ha, difatti, fissato alcuni importanti principi, ancora oggi vigenti, in merito al rapporto tra lo Stato, la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, nonché alla libertà, uguaglianza e non discriminazione religiosa, principi fondamentali sanciti, nello specifico, dagli artt. 3, 7, 8 e 19 Cost³⁶. Circa la tutela del Concordato, quello della costituzionalizzazione dei Patti Lateranensi è stato un tema fortemente controverso in Costituente, ma si è ritenuto, in virtù della prevalenza della componente cattolica nella cittadinanza, «*che i Patti intercedenti tra Stato e Chiesa debbano avere una speciale protezione costituzionale*»³⁷. La presenza dei Patti all'interno della Carta appare, invero, un trattamento privilegiato per la religione cattolica, che mal si concilia con gli altri articoli di una Costituzione laica e pluralista fondata sull'articolo 3 cost., secondo il

³⁵ G. Disegni, *Ebraismo e libertà religiosa in Italia, Dal diritto all'uguaglianza al diritto alla diversità*, Einaudi, Torino, 1983.

³⁶ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXI edizione, Giappichelli, Torino, 2020.

³⁷ Cit. L. Muscelli, *Chiesa e Stato dalla Resistenza alla Costituente*, p. 104-105 in R. Pertici *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna, 2009.

quale *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”*. In particolare, mentre l’art. 7 cost. sancendo l’indipendenza reciproca tra Stato e Chiesa cattolica, *“indipendenti e sovrani, ciascuno nel proprio ordine”*, e i cui *“rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi”*, si riferisce esclusivamente alla religione cattolica, data la sua rilevanza nella storia e nella società italiana, l’art. 8 Cost., disponendo che *“tutte le confessioni religiose sono libere davanti alla legge”* e che *“le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze”*, si riferisce a tutte le altre confessioni, ed esprime il principio del pluralismo religioso strettamente connesso con il principio di eguale libertà di tutte le confessioni.

Anche sul fronte Chiesa si è tentato di cristallizzare i principi fissati dalla Costituzione tramite il Concilio Vaticano II (1962 – 1965), operando un profondo rinnovamento nei rapporti tra Stato e Chiesa: nello specifico, venne statuito che la regolamentazione degli stessi avrebbe dovuto ispirarsi alle esigenze di una separazione tra Chiesa e comunità politica e, al tempo stesso, di una sana collaborazione tra le due istituzioni, purché fossero comunque garantiti i diritti fondamentali dell’uomo sia come cittadino che come fedele. In seguito, il carattere anacronistico di alcune disposizioni del Concordato, proprio in virtù del trattamento privilegiato che veniva riservato alla confessione cattolica, indusse le parti ad intavolare trattative per la loro revisione, che s’intensificarono all’inizio degli anni Ottanta con l’aggiornamento dei Patti Lateranensi ad opera dell’Accordo di Villa Madama, sottoscritto il 18 febbraio 1984 dall’allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi e dal Segretario di Stato Vaticano Cardinal Agostino Casaroli, ponendo così fine ad un dibattito e ad un processo durato circa quarant’anni. Tale accordo costituì una fattispecie, in larga misura innovativa, atta a creare una solida base pattizia ai rapporti tra Stato e Chiesa destinata a realizzare le premesse di una più seria e positiva libertà religiosa per l’una e per l’altra parte contraente. Sicché, il testo definitivo dell’Accordo si rivelò essere una perfetta sintesi di tutti gli *input* pervenuti (da entrambe le parti) in sede di trattative, rappresentando un concentrato concordato quadro, di soli 14 articoli, a cui seguirono ulteriori leggi, maggiormente dettagliate, in materie più specifiche.

L'Accordo del 1984 si apre con la definizione della reciproca collaborazione tra Repubblica Italiana e Santa Sede, «ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani»³⁸, con un forte richiamo all'articolo 7 Cost. I successivi 5 articoli si focalizzano, invero, sulla libertà religiosa e sull'autorità ecclesiastica (circoscrizioni e nomine), riconoscendo alla Chiesa cattolica le festività religiose, così come «la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica»³⁹, ma anche libertà di corrispondenza e comunicazione, «libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»⁴⁰. Particolare significato assume il comma 4 dell'articolo 2 che riafferma il principio secondo cui «La Repubblica italiana riconosce il particolare significato che Roma, sede vescovile del Sommo Pontefice, ha per la cattolicità»⁴¹. Il «Nuovo Concordato» prosegue, quindi, con disposizioni in materia penale, sancendo come, salvo casi di necessità ed urgenza, gli edifici aperti al culto siano inviolabili dalle autorità civili e viene confermato anche l'esonero dal servizio militare per i sacerdoti, divenendo facoltativo e solamente su richiesta. Anche l'art. 7 dell'Accordo effettua un esplicito richiamo al Testo costituzionale: esso «richiamandosi al principio enunciato dall'art. 20 della Costituzione, riafferma che il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività»⁴². In tale contesto, venne inserito il tema degli enti ecclesiastici, che furono poi regolati in forma più specifica dalla nuova normativa del 15 novembre del 1984.

L'articolo 8, invece, concerne uno dei temi più discussi di tutta la trattativa, nonché uno dei tre temi fondamentali per la Santa Sede: il matrimonio. Il testo sancì, infatti, il riconoscimento di «effetti civili ai matrimoni contratti secondo le norme del diritto canonico»⁴³, ma con il prerequisite della trascrizione nei registri comunali. L'articolo prevede, inoltre, disposizioni sull'annullamento del matrimonio, ma

³⁸Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.1

³⁹Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.2 c.1

⁴⁰Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.2 c.3

⁴¹Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.2 c.4

⁴²Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.7 c.1

⁴³Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.8 c.1

sancisce anche che *«la Santa Sede sente l'esigenza di riaffermare il valore immutato della dottrina cattolica sul matrimonio e la sollecitudine della Chiesa per la dignità ed i valori della famiglia, fondamento della società»*⁴⁴. Anche l'articolo 9 disciplina un ambito tradizionalmente legato alla Chiesa cattolica, ovvero quello dell'insegnamento, garantendo - in linea con quanto affermato già in fase di riadattamento in Costituente - il diritto della Chiesa di fondare istituti di ogni grado, a parità di trattamento con la scuola pubblica. L'articolo 9 disciplina, inoltre l'ora di religione: la Repubblica Italiana, infatti, *«riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado»*⁴⁵. Fu questa disposizione sulla materia di religione nelle scuole a suscitare un ampio conflitto tra le parti in Parlamento, al punto da far temere un abbandono dell'Accordo. La questione, tuttavia, venne risolta nell'ottobre 1987, quando si decise di attribuire carattere facoltativo all'ora di religione e all'ora dell'insegnamento eventualmente alternativo. Sempre in tema di istruzione, l'articolo 10 attribuisce competenza esclusiva alla Santa Sede per gli istituti di formazione ecclesiastica, riconoscendo esplicitamente e allo stesso tempo, parità con i diplomi civili ai *«titoli accademici in teologia e nelle altre discipline ecclesiastiche»*⁴⁶. L'articolo 11, invece, riconosce il rispetto della fede religiosa anche degli infermi e dei detenuti, per i quali viene sempre garantita l'assistenza spirituale; la disposizione sarà poi materia anche delle successive intese con le altre confessioni religiose. I beni culturali sono oggetto del dodicesimo articolo dell'Accordo, che si apre sancendo che *«La Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico»*⁴⁷, ma che rimanda poi la definizione delle modalità a disposizioni più approfondite da concordare con specifiche leggi. È, ancora, il penultimo articolo (art. 13) a sancire la modalità di raggiungimento di future intese che sarebbero state stipulate con la CEI, disponendo l'abolizione del precedente Concordato del 1929. L'ultimo articolo, infine, affida ad

⁴⁴Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.8 c.3

⁴⁵Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.9 c.2

⁴⁶Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.10 c.2

⁴⁷Accordo di revisione del Concordato lateranense tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, Art.12 c.1

una commissione paritetica l'eventuale risoluzione di problemi interpretativi del Concordato.

Orbene, con il nuovo Concordato, il cattolicesimo cessò di essere qualificato quale religione ufficiale di Stato, sancendo di fatto la laicità dello Stato italiano e ridefinendo i rapporti con la Chiesa cattolica, in un contesto di maggiore pluralismo religioso. Tale modifica ha aperto la strada a nuovi dubbi interpretativi circa la portata dell'art. 7, comma 2, Cost.: dottrina e giurisprudenza si sono chieste se la copertura costituzionale riconosciuta al vecchio Concordato potesse essere estesa anche all'Accordo di Villa Madama. Ad oggi, la questione non è stata ancora portata all'attenzione della Corte costituzionale, probabilmente l'unica titolata a porre fine alla *vexata quaestio*. Tuttavia, può essere utile rammentare che la protezione costituzionale del nuovo Concordato viene, comunque, garantita dall'art. 117, comma 1, Cost. il quale prevede che *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*: dunque, l'accordo assurge almeno al rango di fonte interposta. Questo accordo riconosce alla Chiesa la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, garantendo, tra l'altro, la libertà di organizzazione e di esercizio del culto; la religione cattolica, come visto, non è più la sola riconosciuta come religione ufficiale di Stato; l'ora di insegnamento della religione cattolica nelle scuole, fino a quel momento obbligatoria, viene resa facoltativa; viene, inoltre, introdotto un nuovo metodo di sostentamento per la Chiesa, ovvero il c.d. 8 per mille, che sostituisce il vecchio assegno di congrua (ossia una sorta di stipendio mensile per i parroci precedentemente versato dalla Repubblica Italiana)⁴⁸.

Pochi giorni dopo la firma del Concordato, il governo in carica avviò anche delle trattative con le altre confessioni religiose, dando così attuazione concreta al riconoscimento del principio di piena libertà di culto, uno dei principi fondamentali di uno Stato laico. Ciò comportò l'inizio, negli anni '80, della celebre “stagione delle intese”⁴⁹, dando così attuazione all'art. 8, comma 3, Cost. con l'obiettivo di

⁴⁸ «Quota pari all'otto per mille dell'Irpef che, in sede di dichiarazione dei redditi, può essere destinata, per scelta del contribuente, allo Stato o a istituzioni religiose, per scopi sociali e umanitari.» Cit. Vocabolario Treccani Online.

⁴⁹ P. Consorti, *1984-2014: le stagioni delle intese e la “terza età” dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica. Rivista trimestrale, fasc. 1, 2014.

riconoscere maggiori diritti anche alle altre confessioni religiose diverse dalla cattolica che hanno stipulato intese con lo Stato, regolamentando aspetti come l'assistenza spirituale, l'insegnamento religioso e il finanziamento delle attività religiose. Sul tema Francesco Margiotta Broglio scrive: *«Il vero significato di quelle convenzioni fu una sorta di pacificazione nazionale con la società religiosa: con il Concordato si chiudevano le ferite aperte col divorzio e con l'aborto, confermati dai referendum, mentre il Vaticano di Giovanni Paolo II accettava di patteggiare con un'Italia ben diversa da quella del 1929 e del 1948, in nome di un'invocata collaborazione per il bene di un Paese profondamente secolarizzato. Con l'Intesa valdese il primo governo a guida socialista inaugurava la stagione degli accordi con le religioni di minoranza, sanando il vulnus inferto alla libertà religiosa dal permanere della legislazione discriminatoria fascista e conferendo loro una rilevanza giuridica, sociale e culturale quale mai avevano ottenuto dopo l'unificazione sabauda dello Stato. Un vastissimo consenso parlamentare confortò l'importanza di quelle scelte e aprì la strada a un rapporto più libero fra la DC e le altre forze politiche. [...] Ne sono usciti rafforzati il disegno costituzionale delle libertà e il pluralismo religioso che, grazie alle nuove presenze confessionali, soprattutto islamiche e ortodosse, garantite anche da regole internazionali e comunitarie, si è rilevato la vera posta in gioco di un'Italia sempre meno monoculturale»*⁵⁰.

In definitiva, i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche, o acattoliche, sono difatti regolati dall'articolo 8 della Costituzione, che sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose, sebbene questo debba intendersi come fonte di «uguaglianza nella libertà» e non come «uguaglianza nel trattamento giuridico», che nell'applicazione legislativa è stato modulato ragionevolmente, anche alla luce del numero degli aderenti, delle radici sociali e delle tradizioni storiche di ciascun culto. Viene riconosciuta alle confessioni non cattoliche l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, e viene, altresì, sancito il principio secondo il quale i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze. In sintesi, l'articolo 8 della Costituzione afferma concretamente tre principi: 1) la eguale libertà religiosa, che non

⁵⁰ F. Margiotta Broglio, *Il negoziato per la revisione del Concordato*, in G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Marsilio Editore, Venezia, 2006.

significa eguale trattamento, ma che impedisce trattamenti diversi che incidano sulla libertà; 2) il principio di autonomia e di indipendenza, in parallelismo con l'articolo 7 Cost. e 3) il principio della impossibilità di disporre unilateralmente in materia di confessioni religiose, anche esso in parallelismo con lo stesso articolo 7 Cost.

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, sin dai suoi primi anni di attività, ha operato una progressiva rimozione dei vincoli alla libertà di culto provenienti dalla legislazione pre-repubblicana, sia attraverso generali interventi a tutela della libertà di manifestazione del pensiero, sia con specifiche pronunce sulla libertà religiosa. In generale, le sentenze 1/56, 45/57, 17/58 e 59/58 hanno rimosso tutta una serie di norme presenti nel testo unico di pubblica sicurezza e nelle norme concernenti i culti acattolici che comportavano una significativa compressione della libertà di espressione e della libertà religiosa. Successivamente, più nello specifico, la sentenza n. 117 del 1979 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 449 del codice di procedura penale, che prevedeva la formula del giuramento per i testimoni, e dell'articolo 251 del codice di procedura civile, che stabiliva la responsabilità delle parti per le proprie affermazioni «davanti a Dio»⁵¹. Ancora, la sentenza n. 43 del 1988 ha chiarito, con riferimento all'autonomia organizzativa delle confessioni diverse dalla cattolica, che al riconoscimento da parte dell'articolo 8, secondo comma, della Costituzione, della capacità delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti. Con questa autonomia istituzionale, che esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose, la Corte ha, di fatto, affermato il principio

⁵¹ In passato, invero, nel nostro ordinamento processuale (sia civile che penale), le norme che disciplinavano il giuramento dei testimoni, imponevano di dire la verità, consapevoli della responsabilità della propria testimonianza resa dinanzi a Dio. Questa prassi violava, pertanto, la libertà religiosa degli atei o dei professanti altre confessioni religiose, atteso che, giurando con la superiore formula, erano obbligati a dichiarare di credere nell'esistenza di un'entità superiore. Per questo motivo, nel 1960, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della formula del giuramento nella parte in cui si richiamava la responsabilità del dichiarante «davanti a Dio». In seguito, con l'entrata in vigore della nuova disciplina del processo penale, questo problema è stato completamente superato, atteso che il nuovo sistema non prevede più che i testimoni prestino un «giuramento»; invero, il giudice, una volta avvertito il dichiarante dei rischi cui potrebbe incorrere dichiarando il falso o adottando una posizione reticente, lo invita a rendere una dichiarazione in cui il testimone si impegna a dire tutta la verità e a non nascondere nessun avvenimento. Nel processo civile, tuttavia, continuavano ad esistere questi problemi, atteso che il giuramento dei testimoni era ancora previsto. Sennonché, la Corte Costituzionale, ritenendo irragionevole il diverso trattamento riservato ai testimoni nel processo civile rispetto a quello penale, ha dichiarato illegittimo l'articolo 251 del codice di procedura civile, parificando così, di fatto, la disciplina rispetto a quella già prevista per il processo penale.

secondo cui il limite al diritto riconosciuto alle confessioni religiose dall'articolo 8 della Costituzione di darsi propri statuti, purché *«non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano»* si può intendere riferito *«solo ai principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative»*. Infine, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 346 del 2002, ha giudicato costituzionalmente illegittima una disposizione di una legge della regione Lombardia che prevedeva benefici per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, nella parte in cui introduceva, come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruire dei benefici, avendone gli altri requisiti, l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato. La Corte ha affermato che le intese previste dall'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, non sono e non possono essere una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso articolo 8, né per usufruire di benefici a loro riservati, quali, nella specie, l'erogazione di contributi: risulterebbero altrimenti violati il divieto di discriminazione, nonché l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza, la possibilità per le medesime di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge oggetto del giudizio di costituzionalità.

In conclusione, con riferimento alle intese tra lo Stato e le confessioni non cattoliche, si ritiene che le disposizioni in materia concorrano a definire un regime di maggiore indipendenza rispetto a quello valido per le confessioni prive di intesa. In questo senso, particolarmente significative sono le disposizioni relative ai ministri di culto: invero, per le confessioni che hanno stipulato le intese, cessano di avere efficacia le norme sui «culti ammessi», che prevedono l'approvazione governativa delle nomine dei ministri di culto; le confessioni nominano, pertanto, i propri ministri senza condizioni, salvo l'obbligo di registrazione in appositi elenchi. Nonostante tutto ciò, la Chiesa cattolica continua ad esercitare un'influenza significativa e principale nella società italiana, atteso che la presenza nell'ordinamento italiano di un atto giuridico così importante come il Concordato crea – di fatto – una posizione dominante della Chiesa cattolica rispetto alle altre confessioni religiose.

9. LA LEGAZIA APOSTOLICA: UNA PARTICOLARITÀ PRETTAMENTE SICILIANA

Un caso particolare di rapporto tra Stato e Chiesa che ci riguarda propriamente in qualità di siciliani, risulta essere quello “Legazia Apostolica”⁵² (o anche Monarchia Sicula), singolare privilegio concesso, per la prima volta, da Papa Urbano II al conte Ruggero I d’Altavilla. Tale istituto religioso e politico concesso nel 1098 a seguito del riconoscimento del ruolo avuto dal conte nella riconquista cristiana dell’isola (sottratta agli Arabi dai Normanni) e nella sua restituzione alla Chiesa cattolica, attribuì ai re di Sicilia una particolare autorità sulla Chiesa locale, quasi come se fossero rappresentanti del Papa stesso, finendo, di fatto, per ricongiungere nella persona del sovrano sia il potere temporale che quello spirituale. La Legazia Apostolica Siciliana rappresenta, invero, un capitolo singolare e di straordinaria rilevanza nella storia del rapporto tra Stato e Chiesa, incarnando una peculiarissima forma di giurisdizionalismo in cui il potere secolare ha esercitato prerogative ecclesiastiche per quasi un millennio. In virtù di questo privilegio, i re di Sicilia, nel momento stesso in cui ascendevano al trono, si arrogavano il diritto di qualificarsi quali “*legati a latere* del pontefice”, esercitando come tali una serie di vistose prerogative *circa sacra*. Difatti, i sovrani del regno di Sicilia, da una parte appoggiavano fedelmente il papato, dall’altra, venivano considerati dei “vassalli indomabili”, molto più potenti del loro signore, il Papa. Pertanto, l’unico mezzo che il Pontefice aveva per garantirsi un’influenza politica ed ecclesiastica in Sicilia, nonché per salvaguardare l’alleanza preziosa con i suoi regnanti, risultava essere la costituzione ed il mantenimento di questo vassallaggio. Il punto culminante di questa politica di “compromesso” condotta dal papato riformatore fu, quindi, la concessione della Legazia apostolica al conte Ruggero da parte del papato. Tale privilegio riconosceva ai sovrani di Sicilia il potere di esercitare un controllo significativo sulle questioni ecclesiastiche, nominando vescovi e gestendo le proprietà della Chiesa siciliana, nonché il diritto di giudicare tutti i prelati, gli esenti dalla giurisdizione degli Ordinari Spirituali, gli ecclesiastici che non avessero nell’isola un proprio superiore gerarchico e le cause ecclesiastiche spirituali. Ma tale privilegio gli veniva riconosciuto solo e soltanto nel caso in cui il processo si fosse

⁵² G. Catalano, *Studi sulla Legazia Apostolica di Sicilia*, Reggio Calabria, 1973.

istruito innanzi agli Ordinari Spirituali del Regno, per cui la causa non si poteva più trasferire presso un tribunale esterno al territorio siciliano, si trattasse pure della Santa sede⁵³.

Il superiore privilegio siciliano venne mantenuto per diversi secoli a venire anche se, col trascorrere degli anni, ricevette continue e sempre più incisive critiche, volte all'abolizione dello stesso, che di fatto avvenne nel 1864, con l'emanazione da parte di Papa Pio IX, del c.d. *Multis gravissimis*. Ciò fu diretta conseguenza dell'annessione del Regno delle Due Sicilie al Regno di Sardegna avvenuta nel 1860 e, conseguentemente, dell'unificazione nazionale, atteso che l'Apostolica Legazia di Sicilia divenne una prerogativa del Re d'Italia secondo l'interpretazione del governo sabauda, ma senza l'ottenimento del consenso del Papa che continuava a riconoscere come sovrano di Sicilia Francesco II di Borbone. Il Governo del Regno d'Italia rinunciò ufficialmente a questa prerogativa soltanto nel 1871, con l'art. 15 della legge delle Guarentigie (L. n. 214/1871). Finiva così, pertanto, alla vigilia del concilio Vaticano I, l'ultimo privilegio medievale frutto di una concezione ecclesiologica che vedeva nel potere del re un ministero ecclesiale e la modalità propria del laicato di partecipare alla vita della Chiesa. Rimosso, quindi, ogni ostacolo statutario, la Santa Sede poté affermare nell'isola la propria completa e diretta autorità, nonché uniformare le condizioni giuridiche della chiesa siciliana a quella dell'intera penisola, rimuovendo totalmente quanto restava in vita dello *jus ecclesiasticum siculum*.

⁵³ S. Carocci, *Vassalli del papa: potere pontificio, aristocrazie e città nello Stato della Chiesa (XII-XV sec.)*, Viella Libreria Editrice, Roma, 2011.

II CAPITOLO – PRINCIPI CARATTERIZZANTI IL RAPPORTO TRA STATO E CHIESA

1. MODELLI E ATTEGGIAMENTI DELLO STATO NEI CONFRONTI DEL FENOMENO RELIGIOSO

Nel panorama giuridico e sociopolitico i rapporti tra Stato e Chiesa si articolano in modelli che riflettono diversi equilibri fra autonomia religiosa e interesse pubblico. Si distinguono modelli che vanno dal confessionarismo - in cui una fede è sostenuta o stabilita dallo Stato - al pluralismo laico di tipo separazionista, fino a forme più dinamiche di cooperazione o di pluralismo positivo, in cui lo Stato mantiene una posizione neutrale ma collaborativa con le confessioni. L'atteggiamento statale verso il fenomeno religioso, pur mutando a seconda del modello adottato, ruota intorno a cinque cardini: neutralità, tolleranza, regolamentazione, sostegno economico e garanzia dei diritti. Nell'esaminare questa tematica occorre tenere presente come solo negli ultimi due secoli, e solo in ambito occidentale (ad iniziare dall'esperienza costituzionale statunitense verso la fine del Settecento), si abbia una netta distinzione tra ambito religioso ed ambito politico-civile, mentre in epoca anteriore ed ancor oggi, (ad esempio in ambito islamico) tali ambiti sono fortemente connessi, con prevalenza talora del momento politico e talora di quello religioso, a seconda dell'epoca storica e del loro modo di raccordarsi. Vediamo ora le modalità in cui può porsi (e si è posto), nel corso della storia, il rapporto tra Chiesa e Stato e, conseguentemente, tra strutture religiose e strutture politico-sociali. Di seguito se ne illustrano i principali modelli e atteggiamenti con riferimenti comparatistici e al contesto italiano.

Orbene, rispetto al fenomeno religioso, lo Stato può assumere diverse qualificazioni: può configurarsi come “confessionista” (come nel Regno Unito), se manifesta un atteggiamento di favore nei confronti di una determinata confessione religiosa, pur accettando la presenza di altre forme di culto; come “separatista” (come in Francia), se tiene separati rigorosamente i due ordini e non introduce nessuna regolamentazione speciale del fenomeno religioso, né favorevole, né limitativa; come “laico”, se accoglie la distinzione tra sfera temporale e spirituale e riconosce il pluralismo confessionale o, infine, come “unionista”, quando potere temporale e

religioso vengono concentrati nelle mani della stessa autorità. In tale ultimo caso, il principio di unione può condurre a due differenti configurazioni: la “teocrazia”, che si manifesta quando il potere statale è subordinato al potere religioso (effettivamente mai realizzato completamente nella civiltà europea) ed il “cesaropapismo”, quando l’autorità religiosa segue, viceversa, il potere statale (che cessò in Europa occidentale con la fine dell’Impero Romano d’Occidente, ma persistette nell’Impero di Bisanzio fino al suo crollo nel 1453). Questi due sistemi, teocrazia e cesaropapismo, avevano intrinsecamente un limite che derivava dalla necessità della coesistenza dei due poteri, quello papale e quello dell’imperatore⁵⁴.

La nostra Repubblica, come già accennato, rientra tra gli ordinamenti statali di tipo laico, atteso che l’art. 3 Cost. stabilisce che “*tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di [...] religione*”, mentre l’art. 8 Cost. afferma che tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Secondo la nostra Costituzione, invero, lo Stato italiano è laico e aconfessionale, pur non contenendo al proprio interno alcuna norma che lo preveda in maniera espressa: ciò significa che non adotta né promuove alcuna religione ufficiale, ma riconosce e tutela la libertà religiosa di tutti i cittadini, sia come singoli che come gruppi. Lo Stato italiano, purtuttavia, non assume un comportamento indifferente nei confronti del fenomeno religioso: difatti, tutte le confessioni, indipendentemente dall’aver stipulato o meno un accordo con l’Italia, hanno un’autonomia originaria riconosciuta e riconoscibile, anche se non sancita dall’ordinamento. Esistono, invero, due interpretazioni del principio di laicità: una visione più “forte” o “laicista”, che sostiene una separazione rigorosa tra Stato e religione (come negli Stati Uniti d’America), limitando l’influenza religiosa nella sfera pubblica e, al contrario, una concezione “debole” o “dialogica”, che promuove, invece, una collaborazione tra Stato e confessioni religiose, riconoscendo il ruolo sociale e culturale delle religioni, purché nel rispetto dei principi costituzionali e della libertà individuale. La Repubblica italiana, abbracciando questa seconda concezione, riconosce a tutte le religioni piena libertà nell’esercizio del proprio culto, senza imporre la propria ingerenza, in condizioni di reciprocità⁵⁵ e nel rispetto dell’ordinamento giuridico italiano.

⁵⁴ A. Bettetini, *Diritto ecclesiastico. Modelli e atteggiamenti dello Stato nei confronti delle confessioni religiose*, Giappichelli, Torino, 2021.

⁵⁵ F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, 13° edizione, Zanichelli, Bologna, 2020.

Come accennato in precedenza, il Concordato del 1929 riconosceva solamente il cattolicesimo quale religione di Stato: una posizione che risultava, purtroppo, in contrasto con la Costituzione italiana del 1948, la quale, all'articolo 7, affermava (e tuttora afferma) l'indipendenza e la sovranità reciproca tra Stato e Chiesa. Il successivo Accordo di Villa Madama del 1984, scaturì, infatti, dall'esigenza di armonizzare le relazioni tra Stato e Chiesa con i principi costituzionali e con i cambiamenti sociali e culturali avvenuti in Italia nel secondo dopoguerra. Difatti, il nuovo Concordato comprende ad oggi 14 articoli ed un protocollo addizionale articolato in 7 punti. Esso prescrive il superamento del principio secondo cui il cattolicesimo è religione di Stato, garantendo, per l'appunto, una aconfessionalità e laicità di quest'ultimo. Altri punti qualificanti il Concordato possono riassumersi come segue: la nuova modalità di finanziamento delle istituzioni ecclesiastiche italiane, poi attuata attraverso il meccanismo della facoltà riconosciuta ai contribuenti di destinare l'8 per mille dell'IRPEF allo Stato o alla Chiesa cattolica (in seguito si sono aggiunte altre confessioni religiose); la nuova disciplina del recepimento agli effetti civili della nullità dei matrimoni religiosi stabilita dai tribunali ecclesiastici in base al diritto canonico; la piena libertà della Chiesa di istituire scuole ai cui alunni deve essere assicurato un trattamento «equipollente» a quello di chi frequenta gli istituti statali; la nuova regolamentazione dell'insegnamento della religione cattolica, con il diritto degli alunni a non avvalersene; ecc⁵⁶. Più nello specifico, nell'articolo 2 dell'accordo di Villa Madama è prevista espressamente la piena libertà per la Chiesa di «organizzazione» e di «esercizio del magistero» e per i cattolici «di manifestazione del pensiero» con ogni mezzo: principi che il Vaticano ha ritenuto corressero il rischio di essere compromessi dalla approvazione del tanto dibattuto disegno di legge Zan, proposta atta a prevenire e contrastare le discriminazioni e le violenze per orientamento sessuale e identità di genere.

Orbene, al cuore di tale crocevia della storia, è verosimile che si possa individuare la nozione politico-giuridica di “libertà religiosa” e, a tal proposito, viene in soccorso il contributo del giurista e politico Francesco Ruffini⁵⁷, il quale, nel 1924, amava sostenere che la libertà religiosa fosse *«la facoltà spettante all'individuo di credere a quello che più gli piace, o di non credere, se più gli piace, a nulla. Onde*

⁵⁶ P. Consorti, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Bari, 2020.

⁵⁷ A. Frangioni, *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, Il Mulino, Bologna, 2017.

*ugualmente riconosciuto e protetto deve essere il diritto alla irreligione, all'acconfessionesimo, alla miscredenza, alla incredulità»*⁵⁸; tuttavia, anche relativamente a questa fattispecie si è sviluppato un dibattito dottrinale molto acceso, incentrato in particolare sulla portata della libertà religiosa e, solo negli anni novanta, si è giunti ad un'interpretazione che possiamo ritenere accettabile: si è, difatti, affermato che sia possibile ricomprendere la libertà religiosa nella libertà di coscienza⁵⁹, in quanto il fenomeno religioso va valutato come gli altri fenomeni, atteso che la libertà di professare una religione non può essere considerata un "privilegio"⁶⁰. Orbene, questa innovativa e recente lettura dell'art. 19 Cost. tutela la libertà di pensiero-coscienza-religione, come espressamente affermato nelle Carte sovranazionali. Invero, nell'opera di Ruffini, tre appaiono essere gli elementi cardine della sua produzione scientifica, in particolar modo nel corso della sua lunga attività politica come senatore del Regno e ministro della Pubblica Istruzione: 1. l'individuazione nel diritto canonico di una delle radici del diritto italiano; 2. l'attenzione alla storia dei singoli istituti giuridici che condiziona la sua concezione dei rapporti tra Stato e Chiesa; 3. l'attenzione rivolta al ruolo dei soggetti collettivi in ambito giuridico e alla loro "conoscibilità" da parte del diritto.

Nel ricordare il quarantesimo dalla firma dell'Accordi di Villa Madama (18 febbraio 2024), il contributo di Ruffini ci aiuta ad oltrepassare le categorie politico-giuridiche che da sempre contraddistinguono le vertenze tra Stato e Chiesa, ed in particolare, le già viste forme di separatismo laico, quali risposte alla teocrazia e al cesaropapismo. Tale superamento avverrebbe in forza della categoria politico-giuridica di libertà religiosa, quale esito del giurisdizionalismo e introduce nel campo

⁵⁸ F. Ruffini, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Il Mulino, Bologna, 1992.

⁵⁹ C. Cardia, *Religione (libertà di)*, in Enc. giur., Aggiornam., vol. II, Giuffrè, Milano, 1998; l'Autore afferma che «l'inserimento della libertà religiosa tra i diritti inviolabili della persona, impone logicamente l'identificazione del concetto di libertà religiosa con quello di libertà di coscienza: non essendo neppure concepibile che la sfera della coscienza sia inviolabile a metà, solo se è religiosa, secondo linee di demarcazione stabilite dallo Stato; inoltre, l'apparentamento costantemente individuato ed utilizzato dalla Corte costituzionale tra gli art. 2, 3, 18, 19, 21 (per dire solo dei principali) ha reso in parte superflue le discussioni su quali siano le norme a tutela dell'ateismo (o dell'indifferentismo) rispetto a quelle che tutelano la fede religiosa».

⁶⁰ C. G. Di Cosimo, *Coscienza e Costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Giuffrè, Milano, 2000. Un'interessante definizione può essere quella prospettata da Francesco Rimoli, secondo il quale l'art. 19 Cost. «va certamente inteso come il luogo della disciplina complessiva del sentimento religioso, in ogni sua forma, o meglio come il momento della garanzia della libertà di coscienza di ciascuno in ordine ai quesiti fondamentali sul senso dell'esistenza, individuale e collettiva».

della teoria politica una interessante diade: il paradigma della libertà religiosa contrapposto, ma in parte anche correlato, al principio di laicità, espressione di un'ulteriore diade, che vede contrapposti poliarchia e monismo⁶¹.

Il giurisdizionalismo, come anticipato, si estrinsecava in una politica statale che mirava ad estendere la propria giurisdizione ed il proprio controllo sulla vita e sull'organizzazione delle Chiese, riducendo i privilegi ecclesiastici e subordinando l'autorità religiosa a quella civile⁶². I poteri dei sistemi giurisdizionalisti erano tradizionalmente classificati in due filoni: quelli volti a proteggere la Chiesa e quelli diretti a difendere lo Stato dalle ingerenze della Chiesa. Nella prima categoria rientravano il c.d. *ius advocatiae o protectionis* (con cui lo Stato garantiva l'unità della Chiesa e la purezza della fede nonché tutelava gli enti ecclesiastici da eventuali affari dannosi) e lo *ius reformandi* (che consisteva nel potere dello Stato di intervenire nell'organizzazione interna della Chiesa, introducendo le riforme necessarie ad eliminare gli abusi e ad ottenere un buon funzionamento degli istituti ecclesiastici); nella seconda categoria di poteri rientravano, invece, lo *ius nominandi* (tramite il quale lo Stato nominava i funzionari ecclesiastici), *l'exequatur o pareatur* (potere dello Stato di esaminare preliminarmente gli atti emanati dall'autorità ecclesiastica per accertare che non contenessero disposizioni pericolose per lo stesso), il sequestro di temporalità (grazie al quale lo Stato poteva sequestrare i beni di un istituto ecclesiastico nel caso in cui il rappresentante dell'ente avesse male amministrato o avesse tenuto una condotta contraria agli interessi dello Stato), lo *ius appellationis* (con cui gli ecclesiastici o i fedeli potevano ricorrere al sovrano contro provvedimenti dell'autorità ecclesiastica ritenuti lesivi dei diritti dei singoli o degli interessi dello Stato), lo *ius dominii eminentis* (a seguito del quale sussisteva la facoltà dello Stato di imporre tributi nei confronti degli enti ecclesiastici e di amministrarne i beni in caso di *vacatio*, facendone propri i frutti), ed infine, lo *ius inspiciendi* (grazie al quale sussisteva il potere in capo allo Stato di intervenire e di vigilare sulle istituzioni ecclesiastiche, di

⁶¹ La poliarchia (termine, introdotto da Robert Dahl) è un sistema politico che si riferisce ad una democrazia rappresentativa su larga scala che si è sviluppata nel XX secolo, caratterizzata dalla pluralità di istituzioni e dalla partecipazione di diversi gruppi nella vita politica, in contrasto con l'idea di un unico centro di potere. Il monismo, invece, è un concetto più ampio, che indica la presenza di un solo principio, un'ideologia o un'istituzione unica, predominante e indivisibile (pertanto, in opposizione al pluralismo), e viene applicato in vari ambiti, come l'ideologia politica (monopartitismo) o la filosofia (per indicare un sistema che riconduce ogni realtà ad una sola essenza).

⁶² P. Gismondi, *Il nuovo giurisdizionalismo italiano. Contributo alla dottrina nella qualificazione giuridica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1946.

istituire nuovi enti o di sopprimere quelli ritenuti inutili e/o dannosi, di sorvegliare sull'insegnamento nei seminari, sui concili e sulle missioni).

Nel contesto italiano, il giurisdizionalismo assunse una forma “liberale” durante il Risorgimento e la formazione dello Stato unitario. Il nucleo teorico del giurisdizionalismo liberale consisteva, invero, nel riconoscimento della libertà di coscienza e di culto per tutti, all'interno di un regime giuridico diversificato tra le diverse Chiese in ragione della loro diversa posizione storica, sociale e politica⁶³. Il giurisdizionalismo liberale, pertanto, costituisce una variante del giurisdizionalismo “classico”, che si estrinseca in una politica ecclesiastica che mira ad estendere il controllo statale sulla Chiesa, ma con un'impostazione che incorpora elementi del liberalismo. Invero, mentre il giurisdizionalismo tradizionale cercava di sottomettere la Chiesa allo Stato, il giurisdizionalismo liberale, pur mantenendo il controllo statale, cercava di farlo in modo più moderato, rispettando alcuni diritti e autonomie della Chiesa e, spesso, ispirandosi ai principi illuministi. Tuttavia, fattore comune ad entrambe le tipologie di giurisdizionalismo è che lo Stato rivendicava il diritto di intervenire nelle questioni ecclesiastiche, sia per proteggere la Chiesa, che per limitarne la sua influenza, utilizzando riforme volte a razionalizzare e modernizzare la Chiesa, ma anche tramite strumenti tipici del giurisdizionalismo, come il *placet regio* (l'approvazione statale degli atti papali) e *l'exequatur* (l'approvazione statale delle nomine ecclesiastiche). Su questo indirizzo, le Leggi Siccardi del 1850, ad esempio, abolirono privilegi ecclesiastici come il foro ecclesiastico e il diritto d'asilo, segnando un passo avanti verso la separazione tra Stato e Chiesa⁶⁴. Successivamente, la legge Rattazzi del 1855 e le leggi eversive del 1866 e 1867 portarono alla soppressione di ordini religiosi e alla confisca dei loro beni, consolidando il controllo statale sulle istituzioni ecclesiastiche. Il “giurisdizionalismo liberale”, come noto, si oppose al “separatismo” tanto di matrice francese quanto americana, nella versione liberale e radicale e, allo stesso tempo, assunse la tutela della libertà religiosa come “diritto delle singole persone” e non, piuttosto, come “diritto dello Stato”: *cuius regio eius religio*. Ecco, dunque, come Ruffini definisce il “giurisdizionalismo liberale”: «*quel sistema di relazioni fra lo Stato e le Chiese, secondo il quale il primo considera le seconde (anche gli istituti in esse compresi) quali istituzioni o corporazioni, quali enti, per*

⁶³ A. Gomez De Ayala, *Il neo-giurisdizionalismo liberale*, Giuffrè, Milano, 1966.

⁶⁴ A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Giulio Einaudi editore, Torino, 1948.

dirla in una parola di diritto pubblico»; quindi, in forza della loro natura, delle loro funzioni e del ruolo che hanno svolto nella storia, enti di interesse generale per la collettività.

Distinto dal giurisdizionalismo liberale è, invero, il c.d. “separatismo”, definito sempre da Ruffini come *«quel sistema di relazioni tra Stato e Chiesa secondo cui quest’ultima sia dal primo considerata come semplice associazione di diritto privato»*⁶⁵. Il sistema di separazione tra Stato e Chiesa è quello per cui una o più confessioni religiose non possono ottenere una posizione dominante (tipo Chiesa di Stato) o comunque privilegiata rispetto alle altre strutture sociali e religiose. Invero, l’idea di separatismo, dal punto di vista storico, si collega strettamente all’idea di libertà religiosa: laddove, infatti, vi era una Chiesa di Stato, tutti vi dovevano appartenere, in base ai principi tipici dell’*Ancien Régime* e, comunque, tale Chiesa e i suoi fedeli erano, in varia misura, privilegiati dal punto di vista giuridico. Non desta, quindi, meraviglia il fatto che la prima esperienza separatista si abbia in un paese nuovo, dove non esistevano tradizioni mono-confessioniste e dove invece esistevano più confessioni religiose: si tratta degli Stati Uniti d’America, i quali, dopo aver conquistato l’indipendenza dall’Inghilterra, decisero col Primo Emendamento della loro Costituzione (1791) di fissare il principio del divieto di stabilimento di una Chiesa di Stato. Nella linea demarcata dal paradigma della libertà religiosa, il confine del separatismo laico si rinviene nella sua ampia astrattezza e incapacità di cogliere l’anima concreta delle istituzioni giuridiche che, qualora fossero imposte, finirebbero per essere avvertite come estranee e verrebbero, di fatto, respinte, provocando la reazione che, nella fattispecie della vertenza Stato-Chiesa, ridarebbe vigore a soluzioni teocratiche e cesaropapiste. Il giurisdizionalismo liberale, al contrario, ha il pregio di essere coerente con l’aspetto più autentico della cultura delle persone e di promuovere soluzioni istituzionali ad esse coerenti ed ispirate alla libertà.

Questi principi hanno ispirato, come sopra anticipato, la riforma del Concordato lateranense, concretizzatasi negli Accordi di Villa Madama del 1984, i quali hanno ridefinito i rapporti tra Stato italiano e Santa Sede in senso pluralistico, garantendo autonomia reciproca, promuovendo la collaborazione per il bene comune

⁶⁵ Uno dei più convinti sostenitori della corrente del separatismo religioso fu Ruggero Williams, teologo inglese divenuto famoso in quanto fautore della separazione fra Chiesa e Stato e dell’assoluta libertà di pensiero e di pratica religiosa, il quale considerava lo Stato come un ente laico che non doveva pronunciarsi sulle materie religiose, proprio per rispetto di queste ultime.

e adeguando la normativa nazionale alle direttive conciliari⁶⁶. Il percorso che ha portato alla firma del Nuovo Concordato del 1984 rese sempre più palese come la disciplina che regolava i rapporti Stato - Chiesa dovesse cambiare per esigenza, volontà e vantaggio di entrambe le parti. L'Accordo di revisione, di fatto, ha raggiunto l'obiettivo per cui doveva essere siglato: delineare in modo chiaro, e corrispondente alle esigenze della nuova società, i rapporti tra lo Stato e la Chiesa, segnando un punto di svolta che fosse stabile e definitivo, nonché conclusivo di quel lungo dibattito che si protraeva da oltre cinquant'anni. La tenuta del Concordato del 1984, a più di quarant'anni dalla sua stesura, potrebbe rappresentare la dimostrazione della sua costante attualità e della sua adeguatezza nel rispondere alle sempre crescenti sfide poste da elementi, come il multiculturalismo e il pluralismo religioso, divenuti gradualmente parte integrante della nostra società⁶⁷. Il Nuovo Concordato, dunque, continua ancora oggi a dare i suoi frutti, riaffermando e rafforzando quel principio di "laicità positiva"⁶⁸ che lo ha da sempre caratterizzato come "Accordo di libertà" e che ha ispirato, più di quarant'anni fa, l'azione dei suoi firmatari⁶⁹. Invero, la ricorrenza dei quarant'anni degli Accordi di Villa Madama può essere l'occasione per riflettere sulle ragioni storiche, politiche, giuridiche, filosofiche e teologiche che condussero persone così distanti nella fede e nell'orientamento politico a ritrovarsi nel nome della libertà di coscienza e rendere così ragione dell'art. 7 della Costituzione che delinea il

⁶⁶ L'Accordo di revisione gettò le fondamenta di un nuovo rapporto tra Stato e Chiesa, come lo stesso Papa Giovanni Paolo II, Pontefice dell'epoca, affermò in modo esemplare al momento dello scambio delle ratifiche: «*Si apre oggi un nuovo periodo nei rapporti istituzionali tra Chiesa e Stato in Italia. Sorge spontaneo l'augurio che esso sia fecondo di frutti per il progresso civile e religioso di questa cara Nazione, la cui storia e la cui cultura [...] sono intimamente intrecciate col cammino della Chiesa a partire dai tempi apostolici. [...] Strumento di concordia e di collaborazione, il Concordato si situa ora in una società caratterizzata dalla libera competizione delle idee e dalla pluralistica articolazione delle diverse componenti sociali: esso può e deve costituire un fattore di promozione e di crescita, favorendo la profonda unità di ideali e di sentimenti, per la quale tutti gli italiani si sentono fratelli in una stessa Patria.*»

⁶⁷ «*Con gli occhi della storia, si può certamente dire che l'Accordo di Villa Madama costituì il prototipo delle convenzioni concordatarie postconciliari. Ed è interessante notare che esso divenne paradigma di riferimento delle convenzioni successivamente stipulate dalla Santa Sede, così come era accaduto nella prima metà del Novecento, allorché il Concordato italiano del 1929 fu assunto a modello per i successivi Accordi con gli Stati totalitari del tempo.*» Cit. Card. Pietro Parolin Segretario di Stato Vaticano, pubblicato in: *Incontri in Senato, "A trent'anni dall'Accordo di Villa Madama 1984-2014"*, Senato della Repubblica, 12 febbraio 2014.

⁶⁸ Espressione utilizzata per la prima volta il 12 settembre 2008 da Nicolas Sarkozy in occasione del suo incontro con l'allora Pontefice Benedetto XVI.

⁶⁹ «*A trent'anni di distanza, il sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa cui ha dato inizio l'accordo di Villa Madama ha dimostrato una notevole capacità di adattarsi alle sollecitazioni della modernità.*» Cit. P. Grasso, Presidente del Senato della Repubblica, pubblicato in: *Incontri in Senato, "A trent'anni dall'Accordo di Villa Madama 1984-2014"*, Senato della Repubblica, 12 febbraio 2014.

profilo poliarchico della Repubblica italiana: *«Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani».*

2. EVOLUZIONE DELLA LIBERTA' RELIGIOSA E PRINCIPI COSTITUZIONALI

La libertà religiosa, così come riconosciuta dalle norme costituzionali, può essere definita come libertà, garantita dallo Stato ad ogni cittadino, di aderire al proprio credo religioso. Essa è una delle libertà alla quale la Costituzione dedica particolare attenzione: numerose sono, infatti, le disposizioni generali e specifiche ad essa dedicate sia sotto il profilo della libertà individuale, che sotto quello della libertà collettiva. Il diritto in esame trova garanzia generale, da un lato, nelle disposizioni costituzionali che, garantendo il libero esplicarsi della personalità dei singoli e l'aggregarsi degli individui in formazioni sociali, concorrono a tutelare la realizzazione delle facoltà riconducibili a detto fenomeno; dall'altro, trova una rinforzata tutela nelle norme introdotte nell'ordinamento italiano in esecuzione di convenzioni internazionali⁷⁰. Nell'ordinamento costituzionale italiano le due fondamentali disposizioni degli articoli 2 e 3 della Costituzione riconoscono, da una parte, i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, «sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» e, dall'altra, stabiliscono il principio di eguaglianza che pone il divieto assoluto di discriminazione in base a ragioni legate al sesso, alla razza, alla lingua, alle opinioni politiche, alle condizioni personali e, appunto, alla religione⁷¹. L'articolo 21 della Costituzione, altra norma cardine del nostro ordinamento, “pietra angolare dello stato democratico” (come l'ha definito la Corte costituzionale) afferma il diritto di tutti, a prescindere da ogni riferimento al possesso della cittadinanza, come previsto in altre parti della Costituzione, di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e con qualsiasi altro mezzo. Da questo punto di vista, anche gli articoli 17 e 18 della Costituzione, che affermano i diritti di riunione e di associazione, si pongono in via generale a tutela del fenomeno religioso. Nella stessa ottica si possono

⁷⁰ A tale proposito, si ricorda l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e l'articolo 5 della Dichiarazione dell'ONU sulla libertà religiosa del 1981.

⁷¹ Una importante integrazione del dettato costituzionale è stata offerta dall'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori, di cui alla legge n. 300 del 1970, che vieta qualunque tipo di indagine sulle opinioni religiose dei dipendenti.

richiamare anche gli articoli 30 e 33 della Costituzione⁷². La libertà religiosa è garantita, come visto, in modo specifico ed esplicito dall'articolo 19 della Costituzione, che stabilisce il diritto per tutti di professare liberamente la propria fede religiosa e dall'articolo 20 che vieta l'introduzione di speciali limitazioni legislative o fiscali per le associazioni religiose. L'articolo 19 rappresenta addirittura una norma «matrice» dello stesso articolo 21 della Costituzione, riconoscendo a tutti il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Nella disposizione costituzionale su richiamata, la libertà religiosa è considerata, dunque, come diritto soggettivo operante ed efficace nei rapporti interprivati tra i singoli e tra i gruppi sociali, anche stranieri. La libertà religiosa si configura, altresì, come diritto pubblico soggettivo, in quanto azionabile nei confronti dello Stato, escludendo, quindi, l'ammissibilità di norme che limitino le facoltà garantite dall'articolo 19, che ammette solo interventi repressivi nei confronti di riti contrari al buon costume. Il succitato articolo della Costituzione garantisce invero non solo la scelta tra religioni diverse, ma assicura anche il diritto di rifiutare qualsiasi professione di fede, proteggendo la libertà di coscienza e l'ateismo. L'ordinamento italiano, quindi, favorisce la manifestazione positiva della libertà religiosa, tutelando anche la posizione di chi non riconosce alcuna confessione o ne ha una concezione esclusivamente personale, nei cui confronti, in base all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, non può derivare al singolo alcun effetto favorevole o sfavorevole. Poiché la libertà religiosa tutela sia l'azione di chi intenda professare una data fede religiosa, sia l'omissione di chi non intenda professare alcuna fede, sono da ritenersi in contrasto con l'articolo 19 della Costituzione tutte quelle disposizioni che impongano ai singoli di tenere un atteggiamento che, in modo diretto o indiretto, comporti l'adesione ad una qualunque fede religiosa. Essa, pertanto, va considerata quale diritto pubblico soggettivo, che si inquadra nell'ampio *genus* dei diritti di libertà e, in tal senso, postula la pretesa di una prestazione negativa da parte dello Stato, che è tenuto ad astenersi da tutti quegli atti che possano impedirne il libero esercizio. Il

⁷² L'art. 30 Cost. sancisce il dovere e il diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, garantendo tutela ai figli nati fuori dal matrimonio e prevede la provvisione di assistenza nei casi di incapacità genitoriale. L'art. 33 stabilisce che l'arte e la scienza sono libere e libero è l'insegnamento, mentre la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e può istituire scuole statali.

riconoscimento della libertà religiosa impone, quindi, allo Stato, sotto il profilo negativo, di non interferire nelle opzioni religiose dei cittadini ma, allo stesso tempo, sotto il profilo positivo, di adottare strumenti che concretamente tutelino le manifestazioni della libertà religiosa. Essa, invero, costituisce primaria ed imprescindibile libertà, interessando direttamente il primato della coscienza, custodita nel profondo del cuore di ciascuna persona⁷³: qualora questa fondamentale libertà dovesse venire meno, tutte le altre, presto o tardi, verrebbero a mancare.

Papa Giovanni Paolo II, in un discorso tenuto il 10 dicembre 2003 sul tema della libertà religiosa, affermava che *“la difesa di questo diritto serve da indicatore per verificare il rispetto di tutti gli altri diritti”*. Il fatto che la libertà religiosa, ed in particolare il suo foro interno, appartenga alla sfera più intima della persona, fa sì che su tale diritto si fondi, in un certo senso, la ragion d’essere di altre libertà. Non risulta immaginabile, ad esempio, come possa essere garantita la libertà di espressione o il diritto alla propria immagine, laddove venisse negata la libertà religiosa: sicché, sostanzialmente, la libertà religiosa è considerata fonte di altri diritti, la *“prima delle libertà”*, la *“madre delle libertà”*, la *“radice delle libertà”*, perché *“tutte le comprende, posto che libertà religiosa è anche libertà di pensiero, di parola, di riunione, di associazione”*⁷⁴. Ledere la libertà religiosa comporta, dunque, ledere automaticamente tutte le altre libertà. A sua volta, il fondamento della libertà religiosa e, di conseguenza, anche di tutte le altre libertà, si concretizza nella *“dignità umana”*: così afferma, nel suo Preambolo, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo. Analoga affermazione figura nella Dichiarazione del Vaticano II, *Dignitatis humanae*, promulgata da Paolo VI il 7 dicembre 1965: *“Questo Concilio Vaticano dichiara che la persona umana ha diritto alla libertà religiosa”* e nessuno può essere costretto ad agire contro la propria coscienza, né ostacolato nell’osservarla *“privatamente o pubblicamente, in forma individuale o associata”* e *“dichiara che il diritto alla libertà religiosa si fonda realmente sulla stessa dignità della persona umana”*. Ciò significa che tanto la principale autorità civile, l’ONU, quanto la più antica forma di potere

⁷³ A. Ferrari, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto (1848-2024)*, Carocci, Roma, 2025.

⁷⁴ A tal proposito scrive Card. Pietro Parolin: *«Una libertà religiosa intesa come diritto non solo negativo ma anche positivo, come diritto non solo individuale e collettivo ma anche istituzionale. Perché nel diritto di libertà religiosa, che storicamente e logicamente è la matrice di tutti gli altri diritti di libertà, appare con evidenza la ragione profonda della collaborazione fra Chiesa e Stato»*. Cit. *“L’Osservatore Romano”*, 13 febbraio 2014.

religioso, la Chiesa cattolica, concordano nell'affermare che la libertà religiosa, in quanto basata sulla stessa dignità della persona umana, sia un diritto universale e inviolabile, che deve essere tutelato e riconosciuto in tutti gli ordinamenti giuridici positivi. Anche attraverso la costituzione pastorale *Gaudium et Spes*⁷⁵, il Concilio vaticano II ha posto al centro della riflessione teologica e civile il diritto inviolabile della persona alla libertà religiosa, fondato sulla stessa dignità umana, ribadendo, invero, la centralità della persona: al capitolo I si legge, infatti, che l'uomo, creato ad immagine di Dio, possiede «una dignità personale e una libertà che nessuna legge umana può garantire pienamente quanto il Vangelo di Cristo».

La libertà religiosa, più nel dettaglio, può essere apprezzata sia sotto un profilo oggettivo che soggettivo⁷⁶. Sotto il primo profilo, essa comporta, per un verso, il dovere dei pubblici poteri di assumere un atteggiamento di neutralità – che si concretizza nel principio di aconfessionalità dello Stato – e, per altro verso, il mantenimento di rapporti di collaborazione dei poteri pubblici con le diverse confessioni religiose: l'aconfessionalità dello Stato, invero, non si concretizza in una mera assenza di interazione con le confessioni religiose, bensì in chiare forme di collaborazione ispirate ad un trattamento paritario tra le stesse, senza che nessuna di esse riceva alcun favoritismo. La libertà religiosa, in definitiva, non può in alcun modo essere interpretata come mero principio di negazione del fenomeno religioso da parte dello Stato, bensì piuttosto, quest'ultimo si fa garante della libertà religiosa e provvede, altresì, a tutelarla. Viceversa, la dimensione soggettiva della libertà religiosa si manifesta, a sua volta, sotto due differenti profili: il primo, quello interno, riconosce alla persona uno spazio intimo di autodeterminazione rispetto al fenomeno religioso, vincolato alla personalità e alla dignità di ciascuno. Un diritto di intimità che si concreta nella facoltà di professare le credenze liberamente scelte: riguarda, quindi, la sfera privata e intima della persona, insuscettibile di essere limitata. Il secondo profilo della dimensione soggettiva della libertà religiosa è quello esterno, che emerge, invero, nel momento in cui la credenza religiosa della persona si estrinseca all'esterno

⁷⁵ Approvato e promulgato da Papa Paolo VI il 7 dicembre 1965, questo documento è un testo di dialogo tra la Chiesa e il mondo contemporaneo, esaminando le condizioni umane e le urgenze del mondo di allora, dalla famiglia alla vita economico-sociale, dalla cultura alla promozione della pace. A differenza di documenti precedenti, la *Gaudium et spes* si rivolge a tutti gli uomini, battezzati e non, cercando di comprendere l'umanità ponendosi al suo interno e condividendone gioie e sofferenze.

⁷⁶ G. Dammacco e R. Santoro, *Diritto ecclesiastico e libertà religiosa. I problemi pratici di una società in trasformazione*, Libreriauniversitaria.it, 2021.

mediante manifestazioni o espressioni che rivelano la credenza o l'appartenenza religiosa di una persona: potrebbe trattarsi dell'esibizione di un simbolo religioso, l'indossare un determinato abbigliamento, la preghiera in luogo pubblico o altri comportamenti prescritti dalla religione professata.

Prima dell'Unità d'Italia, la libertà religiosa era fortemente condizionata dal dominio ecclesiastico, in particolare nello Stato Pontificio, dove ogni forma di culto era subordinata all'autorità papale. In seguito, il principio di libertà religiosa non trovò esplicita menzione nello Statuto Albertino del 1848, atteso che quest'ultimo non garantiva eguaglianza di libertà e di religione: si ricorda, infatti, che il culto cattolico, come già accennato in precedenza, si trovava in una posizione di assoluta preminenza rispetto agli altri credi religiosi, mentre le altre religioni venivano esclusivamente "tollerate" (come ad es. la religione ebraica o il culto valdese). Tuttavia, in conseguenza delle idee liberali propugnate dallo Statuto, si sentì la necessità di affermare la libertà ed eguaglianza di religione con la legge Sineo del 1848, che sancì il principio generale secondo il quale le differenze di culto non avrebbero potuto costituire elemento impeditivo al godimento dei diritti civili e politici, nonché alla possibilità di ricoprire cariche civili e militari. Tuttavia, tale principio riaffermava nuovamente ed implicitamente la posizione di preminenza della religione cattolica: pertanto, onde evitare che i culti non cattolici rimanessero in una posizione di totale sfavore, lo Stato provvide ad emanare la legge n. 1159 del 1929, che ancora oggi disciplina e tutela l'esercizio dei culti acattolici ammessi che non hanno firmato alcuna intesa con lo Stato italiano⁷⁷. Grazie a tale norma è stato consentito il libero esercizio, anche pubblico, di culti diversi dalla religione cattolica; è stato ribadito il principio della legge Sineo in forza del quale la differenza di culto non forma eccezione all'esercizio dei diritti civili e politici; ed è stato, altresì, accolto il principio della libera discussione in materia religiosa, che consentiva (e consente ancora oggi) la possibilità di "criticare" il principio del confessionismo religioso senza subire alcuna ripercussione sulla propria sfera privata. Si tratta di una fonte di carattere sussidiario, dotata di una competenza residuale limitata, appunto, a regolare i rapporti tra lo Stato

⁷⁷ C. A. Ciampi, *La libertà delle minoranze religiose*, a cura di F. P. Casavola, G. Long, F. Margiotta Briglio, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 116 ss.; secondo l'Autore «la libertà religiosa che vediamo concessa ai culti acattolici è forse più esatto chiamarla una forma di larga tolleranza, il permesso di libero esercizio non sembra essere niente altro che la conseguenza del principio di diritto pubblico per cui ogni attività, la quale non sia in contrasto con le esigenze fondamentali della vita della società e dello stato, deve essere ritenuta lecita».

italiano e quelle confessioni che non abbiano ancora stipulato delle intese. La Corte costituzionale è più volte intervenuta sulla legge in questione al fine di apportare gli opportuni adattamenti in linea con i principi sanciti dalla Costituzione. Tuttavia, la condizione giuridica delle confessioni acattoliche non stipularie di intese, risulta essere, ancora oggi, meno favorevole rispetto a quella riservata alle confessioni che tali intese hanno, invero, raggiunto.

Orbene, a seguito della promulgazione della Costituzione repubblicana, il principio della libertà religiosa viene sancito in modo completo, sia sotto il profilo individuale che collettivo, con gli articoli 19 e 20 Cost⁷⁸. In particolare, l'art. 19 Cost. sancisce il principio della libertà religiosa sotto il profilo individuale, attribuendo a tutti *“il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”*. A differenza di altre disposizioni costituzionali, l'art. 19 Cost. utilizza la parola “tutti” per indicare i suoi destinatari e, quindi, si riferisce a chiunque si trovi sul territorio italiano, anche i non cittadini. In tal senso, la norma si deve considerare intimamente connessa sia all'art. 2 Cost. che *“riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo”*, sia all'art. 3 Cost. che sancisce *“l'eguaglianza dei cittadini davanti la legge senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione”*. In base a quanto previsto dall'art. 19 Cost. si può, dunque, sostenere che la libertà religiosa costituisce un diritto personalissimo, inalienabile, indisponibile, inviolabile ed intangibile, riconosciuto a ciascun individuo e a tutte le comunità religiose. Il diritto di libertà religiosa, così come enucleato dall'art. 19 Cost., include tre fondamentali aspetti⁷⁹:

- 1) Libertà di fede, ossia libertà di professare qualunque fede, di mutare convincimento, di non professare alcuna fede, di manifestare nei confronti del fenomeno religioso un atteggiamento di indifferenza o di scetticismo, senza che ciò comporti alcuna conseguenza o discriminazione. Anche la “libertà religiosa negativa” - c.d. libertà di ateismo⁸⁰ - va ricompresa nella libertà religiosa e gode della stessa tutela riconosciuta a quest'ultima. A fare da corollario a tale principio si colloca, inoltre, la tutela della

⁷⁸ F. Modugno, *La libertà religiosa e i suoi limiti costituzionali*, Jovene, Napoli, 1990.

⁷⁹ <https://www.brocardi.it/costituzione/parte-i/titolo-i/art19.html>

⁸⁰ In tema di religione valgono i principi di laicità dello Stato, parità di trattamento fra le fedi, libertà di coscienza e propaganda anche per il credo ateo o agnostico (Cassazione civile, ordinanza n. 7893/2020)

riservatezza in materia religiosa, che collega tale ambito a quello della tutela della *privacy* in generale⁸¹.

- 2) Libertà di propaganda e di proselitismo, ossia libertà riconosciuta a tutti di fare proseliti sia all'interno dei luoghi di culto che al di fuori di essi, mediante la parola, gli scritti, i libri e tutti gli altri mezzi di esternazione del pensiero. Tale prerogativa si estende fino a consentire l'esaltazione della propria fede o la contestazione del fondamento dogmatico degli altri culti, sia con argomentazioni motivate, che persino con asserzioni immotivate, purché non rappresentino un'ingiuria al credente o un oltraggio ai valori etici di cui si sostanzia il suo credo⁸².
- 3) Libertà di culto, ossia libertà di celebrare i riti della propria confessione e compiere atti di culto, sia in privato che in luogo pubblico. Tale previsione va coordinata con l'art. 17 Cost., che impone il preavviso per le riunioni in luogo pubblico alle autorità di pubblica sicurezza, le quali possono vietarle solo per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica, ma non possono assolutamente impedirne lo svolgimento.

L'unico limite che l'art. 19 Cost. pone espressamente all'esercizio della libertà religiosa è rappresentato dal divieto di riti contrari al "buon costume", concetto assai elastico e caratterizzato dal principio di relatività storica: questa espressione è stata intesa dalla dottrina in maniera restrittiva, quale esclusione della legittimità dei riti che offendono il pudore sessuale, la libertà sessuale ed il sentimento morale dei giovani⁸³. Oltre al limite esplicito della contrarietà dei riti al buon costume, sussiste, altresì, un altro limite implicito alla libertà religiosa, connaturato alla necessità di tutelare altri diritti o interessi aventi rilevanza costituzionale: in particolare, l'ordinamento può limitare la libertà di una confessione religiosa soltanto quando mette in pericolo altri diritti fondamentali. La celebrazione di riti contrari al buon costume costituisce, pertanto, l'unico limite esplicito previsto dalla Costituzione con riferimento all'attività svolta da qualsiasi confessione religiosa. Si noti, a tal

⁸¹ P. Rescigno, *Libertà religiosa e laicità dello Stato*, Zanichelli, Bologna, 2018.

⁸² A ben vedere, risulta necessario distinguere tra il regime riservato alla Chiesa cattolica e quello riservato alle altre minoranze religiose. Senza dubbio, la religione cattolica ha usufruito notevolmente di questo diritto, sia prima dell'avvento della Costituzione (in base al concordato del Laterano), sia dopo la stipulazione dell'Accordo del 18 febbraio 1984: qui, all'art. 2, viene garantita ai cattolici e alle loro organizzazioni la libertà di manifestare il proprio pensiero con ogni mezzo. Viceversa, le minoranze religiose, non sempre hanno potuto esercitare pienamente il diritto di propaganda religiosa.

⁸³ M. Di Viccaro, *Il diritto alla libertà. Art. 19 e 21 cost.*, Youcanprint, Lecce, 2024.

proposito, che l'originaria formulazione della suddetta disposizione costituzionale contemplava un ulteriore limite esplicito allo svolgimento di tali attività, concretizzatosi nel rispetto dell'ordine pubblico⁸⁴. L'attuale regolamentazione più favorevole esclude, invece, che possa attuarsi un controllo preventivo sull'attività delle varie confessioni religiose motivato dall'esigenza di dover garantire il rispetto dell'ordine pubblico (concetto in sé molto vasto e generico), privando di legittimità ogni provvedimento di divieto volto a contestare tale violazione. Deve, peraltro, segnalarsi come l'esperienza religiosa del nostro Paese non abbia mai conosciuto formazioni confessionali ree di aver compiuto riti contrari al buon costume, sicché in dottrina si dubita fortemente del fatto che un gruppo che pratici riti tali da ricadere in tale divieto, possa effettivamente essere configurato quale "confessione religiosa". Difatti, l'art. 19 Cost. è perentorio nell'escludere la possibilità di attuare interventi preventivi da parte della pubblica autorità, nei confronti di quanti esercitassero un culto sul presupposto di rinvenire riti contrari al buon costume. Linea di pensiero, questa, accolta dalla Corte costituzionale nella sent. 45 del 1957, la quale ha escluso che l'autorità di polizia possa vietare, in via preventiva, funzioni religiose che contemplassero l'esecuzione di riti contrari al buon costume, atteso che il nostro ordinamento giuridico non prevede che ad ogni limitazione posta ad una libertà costituzionale debba implicitamente corrispondere il potere di un controllo preventivo dell'autorità di pubblica sicurezza.

Infine, nello svolgimento dei riti del culto non è mai consentita la limitazione dei diritti di libertà per motivi religiosi (a tal proposito, la L. 7/2006 ha introdotto gravi sanzioni per il reato di mutilazione degli organi genitali femminili che, spesso, trova il suo fondamento in fini religiosi). Esistono, invero, alcune pratiche a sfondo religioso che vanno ad incidere in modo diretto sul corpo umano: dalle più lievi, come la rasatura dei capelli o la crescita della barba, a quelle che comportano una menomazione temporanea, come la flagellazione, o addirittura definitiva, come la mutilazione genitale femminile e la circoncisione maschile. L'art. 583 *bis* del Codice penale vieta le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, configurandole come reato. L'introduzione del citato articolo nel Codice penale (ad opera della succitata L. 7/06), mira a sensibilizzare sia la comunità di immigrati che lo stesso

⁸⁴ V. Pacillo, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.

personale sanitario, al fine di prevenire tali pratiche mutilatorie. Per quanto attiene alla circoncisione maschile rituale, invece, si ritiene che la stessa sia lecita in quanto, ove correttamente effettuata, non determina alcuna menomazione o alterazione organica nella funzionalità riproduttiva maschile.

Se l'art. 19 Cost. tutela la libertà religiosa dal punto di vista individuale, l'art. 20 Cost. si occupa di specificare il contenuto di tale libertà, sotto il profilo collettivo, enunciando che *“il carattere ecclesiastico o il fine di religione o di culto di un'associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”*. Tale disposizione intende garantire in modo particolare la facoltà dei singoli e delle confessioni religiose di dar vita ad enti esponenziali, dotati di carattere ecclesiastico e con fine di religione o di culto, senza che tali enti possano essere discriminati, da parte del legislatore, rispetto ad associazioni ed istituzioni di diritto comune. È evidente il collegamento della norma in esame con il principio d'eguaglianza dettato dall'art. 3 Cost, rispetto al quale l'art. 20 assume, secondo alcuni autori, una funzione di specificazione con riferimento precipuo alle “persone giuridiche”, mentre secondo altri, va addirittura a rinforzare il contenuto, estendendo ulteriormente la portata del principio d'eguaglianza e irrobustendo, nello stesso tempo, il concetto di libertà religiosa. Ma a quali enti si estende effettivamente la garanzia fornita dall'art. 20 Cost.? Ovviamente essa non si riferisce a tutti gli enti in modo indiscriminato, ma esclusivamente a quelli che perseguano un fine religioso o di culto (stessa definizione dell'art. 19 Cost.). In più, la disposizione si riferisce ad associazioni ed enti, indipendentemente dal fatto che essi abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica, comprendendo anche i c.d. enti di fatto, visto che una garanzia subordinata al possesso di tale riconoscimento avrebbe finito con il restringere in misura notevole il pluralismo garantito dalla Costituzione⁸⁵. Infine, la rilevanza dell'art. 20 Cost. risulta evidente ove si consideri che l'amministrazione degli enti ecclesiastici o con fine di culto (essendo tali enti collegati alle relative confessioni religiose), influisca pesantemente sulla misura della libertà religiosa di cui queste possono godere in pratica.

⁸⁵ A. Fuccillo, R. Santoro, F. Sorvillo, L. Decimo, G. Fusco, F. Gravino, P. Palumbo, P. Stefani, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2025.

In conclusione, l'evoluzione della libertà religiosa in Italia è il risultato di un lungo cammino storico, segnato dalla graduale separazione tra Stato e Chiesa, dalla conquista della tolleranza confessionale e dalla definizione di un modello di laicità inclusiva. Gli articoli 19 e 20 della Costituzione rappresentano il culmine di questo percorso, offrendo un quadro normativo che tutela simultaneamente la scelta religiosa individuale e l'organizzazione collettiva delle comunità di fede, garantendo parità di trattamento e pluralismo confessionale. Questo modello ha permesso all'Italia di far integrare, nel tempo, nuove comunità religiose, rendendo effettivo il principio della libertà in un contesto democratico e multiconfessionale.

3. NATURA DEL RAPPORTO TRA PATTI LATERANENSIS E COSTITUZIONE ITALIANA

I Patti Lateranensi, ossia gli accordi che, come anticipato, a tutt'oggi regolano i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, vengono espressamente riconosciuti dall'articolo 7 della Costituzione italiana: essi garantiscono alla religione cattolica uno *status* privilegiato rispetto alle altre confessioni religiose presenti in Italia, e la loro modifica richiede un procedimento particolare. Invero, il succitato disposto normativo prevede che *“Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale”*⁸⁶. Tale articolo assume un rilievo straordinario, atteso che costituisce una singolarità nel panorama costituzionale italiano: è, di fatto, l'unico caso in cui un trattato internazionale venga elevato al rango di fonte costituzionale, non già in forza della gerarchia delle fonti ordinaria, bensì per espressa previsione della Carta fondamentale stessa. Difatti, grazie a questa disposizione, i Patti hanno ottenuto formale riconoscimento dalla nostra Carta fondamentale, con la conseguenza che lo Stato italiano non può in alcun modo modificarli unilateralmente come, viceversa, potrebbe fare con qualsiasi trattato stipulato con altri stati stranieri. Tuttavia, è necessario precisare che l'art. 7 Cost. non ha elevato i succitati Patti a norma di rango costituzionale, bensì solamente il c.d. “principio concordatario”, ovvero l'esistenza

⁸⁶ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020.

dell'accordo che, difatti, è stato rimodulato nel 1984 senza la necessità di alcuna riforma costituzionale. Il disposto normativo, invero, specifica che le modifiche ai suddetti accordi possono essere realizzate soltanto previo accordo tra le due parti, imponendo, pertanto, una revisione costituzionale nel caso in cui lo Stato decidesse di modificarli senza il consenso della Santa Sede⁸⁷. Sul piano della gerarchia normativa, i Patti Lateranensi, in virtù dell'articolo 7, non sono soggetti al vaglio di costituzionalità secondo i criteri ordinari. In altre parole, le norme pattizie non possono essere disapplicate dalla Corte costituzionale per contrasto con altri articoli della Carta fondamentale, se non per il tramite di una modifica congiunta e bilaterale tra lo Stato italiano e la Santa Sede. Tuttavia, la dottrina prevalente e la stessa giurisprudenza costituzionale hanno sottolineato come tale "immunità" debba essere interpretata in modo sistematico e non assoluto. Invero, laddove il contenuto dei Patti si ponga in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale — quali la laicità dello Stato, l'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, la libertà religiosa — la Corte ha affermato che anche le norme pattizie devono essere reinterpretate alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento democratico.

I rapporti tra i due ordinamenti, dunque, sono regolati da veri e propri accordi, talora a carattere transattivo, con i quali le parti si obbligano, rispetto a determinate materie, a tenere un dato comportamento nell'ambito della sovranità territoriale dello Stato stipulante. In definitiva, quello della coordinazione si caratterizza come sistema neutro, in quanto è il contenuto dell'accordo a consentire una valutazione effettiva della reciproca posizione di Stato e Chiesa in un determinato paese. Problematica di non poco conto si è, tuttavia, rivelata la determinazione della natura giuridica dei Concordati, la quale deve essere analizzata con riferimento a tre differenti ordinamenti: quello della Chiesa, quello dello Stato e quello "dell'ordinamento in cui i rapporti stessi si svolgono". Secondo l'ordinamento canonico i concordati sono di competenza della Santa Sede, che da sempre è soggetto di diritto internazionale: di conseguenza, l'ordinamento in cui si svolgono i rapporti concordatari è quello internazionale. Per l'ordinamento giuridico italiano, invero, gli accordi bilaterali tra Stato e Chiesa non costituiscono atti di diritto interno, ma piuttosto di diritto esterno. Ad oggi infatti, l'art. 7 Cost. pur non prendendo apertamente posizione, sembrerebbe avvalorare

⁸⁷ P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006.

decisamente la tesi internazionalistica, sancendo che la Chiesa è, nel suo ambito, sovrana e indipendente dallo Stato ed indicando che, in determinate materie, essa tratta con lo Stato da pari a pari, producendo degli accordi dotati di efficacia in un ordinamento esterno ad entrambi⁸⁸. Entrerebbero, dunque, in contrasto con la norma in esame tutti quegli atti statuali, i quali venissero a considerare la Chiesa quale ordinamento subordinato allo Stato stesso. Tuttavia, con tale disposto normativo, la Costituzione non esclude che l'autorità statale possa intervenire autoritativamente in quei settori della vita ecclesiastica che toccano la sfera di sua competenza, ma esclude, ciononostante, che possa considerare la Chiesa come entità sottoponibile ad un regime giuridico che involga la totalità dell'operare di quest'ultima (in altri termini, con l'art. 7 Cost. si vuole escludere che lo Stato italiano possa instaurare un regime cesaropapista). La norma *de qua*, tuttavia, ha una funzione di garanzia anche a favore dello Stato, escludendo che possa essere introdotto, allo stesso tempo, un sistema di rapporti con la Chiesa nel quale sia lo Stato ad essere subordinato a questa (come accadrebbe nell'ipotesi di un regime teocratico).

Lo Stato esercita una sovranità di natura temporale, finalizzata al bene comune terreno e ordinata al rispetto della legalità positiva. La Chiesa, al contrario, conserva una potestà spirituale, volta alla *salus animarum* (salvezza delle anime) e fondata su un ordine superiore, quello divino, che sfugge ai confini del diritto statale. Nel riconoscere l'indipendenza e la sovranità tanto dello Stato quanto della Chiesa cattolica "*ciascuno nel proprio ordine*", il costituente adotta una visione dualistica della sovranità, fondata sulla separazione delle sfere di competenza. Questa formulazione, che riecheggia il principio medievale del *duplex potestas* (doppia potestà), sancisce una forma di autonomia reciproca che si risolve in una coesistenza ordinata e pattizia, piuttosto che in una subalternità unilaterale. Tale distinzione, seppur netta, non impedisce, tuttavia, interferenze: basti pensare a temi quali il matrimonio, l'educazione religiosa, l'obiezione di coscienza, o la bioetica. In tali settori, invero, la soluzione non può che scaturire dal confronto tra autorità sovrane — un confronto sorretto dal principio di leale cooperazione, come sancito anche dalla giurisprudenza costituzionale italiana. Purtroppo, in mancanza di una ulteriore specificazione sui confini da attribuire ai rispettivi ordini, si è posto il problema della

⁸⁸ C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea e legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2019.

c.d. “competenza delle competenze”, ossia la determinazione del soggetto cui spetti la risoluzione di un eventuale conflitto di competenza tra Stato e Chiesa. Essendo impensabile che la Santa Sede possa essere sottoposta al giudizio dello Stato o di terzi, ancorché membri o organi dell’ordinamento internazionale, e dovendosi escludere, proprio in forza della norma costituzionale in esame, che possa essere lo Stato a rimettersi al giudizio della Santa Sede, non resta altra via che il tentativo di eliminare la controversia di comune intesa (soluzione, peraltro, prevista e concordata da entrambe le parti, sia nel Concordato che nell’Accordo del 1984). Orbene, nel caso in cui dovesse sorgere una controversia o una divergenza interpretativa tra le due entità, non sussiste un foro sovranazionale a cui demandare la soluzione del conflitto, e pertanto, un eventuale contrasto tra Stato e Chiesa, dovrebbe essere risolto bilateralmente attraverso negoziazioni diplomatiche, intese, modifiche del Concordato o accordi specifici su singoli temi tra il Governo italiano (rappresentato dal Ministero degli Esteri o dalla Presidenza del Consiglio), e la Santa Sede (attraverso la Segreteria di Stato vaticana o la Nunziatura Apostolica in Italia). Nel caso in cui dovesse perdurare il disaccordo tra le parti, ognuna di esse potrà rivolgersi alle proprie autorità giurisdizionali interne (es. Corte costituzionale per lo Stato italiano qualora la questione implichi il vaglio di compatibilità di una norma con i principi supremi dell’ordinamento), o ricorrere al dialogo diplomatico internazionale. L’insegnamento della religione nelle scuole, le esenzioni fiscali, il matrimonio concordatario, l’obiezione di coscienza, l’eutanasia, l’aborto, ad esempio, sono tutti temi che hanno comportato conflitti tra Stato e Chiesa, in seguito risolti attraverso trattative diplomatiche e, in alcuni casi, tramite pronunce della Corte costituzionale. Purtroppo, è naturale che, se le eventuali trattative non dovessero portare ad alcun esito positivo, lo Stato potrebbe sempre e comunque decidere, in modo unilaterale ed arbitrario, nel caso in cui la materia in oggetto rientri nella propria esclusiva competenza.

4. RAPPORTO TRA PRINCIPIO SUPREMO DI LAICITÀ E PRINCIPIO DI NEUTRALITÀ’ DELLO STATO

Nonostante i fisiologici mutamenti intercorsi nel tempo in merito al rapporto giuridico instauratosi tra Stato e Chiesa cattolica, anche alla luce dei conflitti

caratterizzanti la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, la presa di coscienza del nuovo assetto concordatario sembra aver portato dottrina e giurisprudenza a domandarsi se, ed eventualmente quanto, lo Stato italiano possa ritenersi non solo formalmente, ma anche sostanzialmente, uno stato davvero laico. Il tema della laicità occupa la scena nazionale (ma anche sovranazionale), da almeno mezzo millennio e con grandissimo rilievo nell'ambito della cultura europea, con importantissime ricadute sulla valutazione e qualificazione di una pluralità di comportamenti individuali e collettivi. Storicamente, il concetto di laicità nasce come movimento per garantire la netta separazione tra potere politico e istituzioni religiose: la definizione "classica" di laicità rimanda, infatti, al Prolegomeno 11 del *De iure belli ac pacis* di Ugo Grozio e viene abitualmente riassunta nella frase *etsi Deus non daretur*, come se – o anche se – Dio non esistesse. Secondo questa concezione, le istituzioni pubbliche, e chi le rappresenta, dovrebbero svolgere il proprio ruolo prescindendo dalla religione e dalle sue diverse strutture ecclesiali, sicché Dio o il Magistero di una qualsiasi Chiesa non dovrebbero orientare il funzionamento di tali istituzioni (attività legislativa compresa) ma dovrebbero, invero, porsi sotto il c.d. "velo d'ignoranza laicista"⁸⁹. Questa idea di laicità, che appare chiara anche a chi non ne condivide le implicazioni normative, è oggi messa in discussione da una linea di pensiero che viene magistralmente rappresentata dal filosofo padovano Prof. Giovanni Boniolo, il quale offre della laicità la seguente definizione: "*un atteggiamento intellettuale caratterizzato in modo sufficiente dal lasciare (e auspicabilmente dall'avere) libertà di coscienza, intesa quale libertà di conoscenza, libertà di credenza, libertà di critica e di autocritica*"⁹⁰.

Orbene, ad oggi, il principio di laicità è al centro di una quantità crescente di riflessioni e dibattiti, essendo stata proiettata al di fuori del pensiero politico e giuridico dell'Occidente riguardante il significato e l'estensione della libertà religiosa e di coscienza e i caratteri della distinzione/separazione degli ambiti tra confessioni ed autorità secolari. Invero, il concetto di laicità viene oggi inteso in senso più ampio rispetto al passato: in particolare, esso viene identificato non come rifiuto di ogni influenza religiosa, ma piuttosto come garanzia affinché nessuna confessione domini la sfera pubblica e che tutte le opinioni religiose o non religiose abbiano pari dignità.

⁸⁹ G. Lingua, *Laicità ed espressione pubblica delle convinzioni religiose*, in Id. (a cura di), *Ripensare la laicità*, Ets, Pisa, 2011.

⁹⁰ G. Boniolo, Introduzione, in Id. (a cura di), *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, Einaudi, Torino, 2006.

In Italia (come si vedrà più nel dettaglio nel paragrafo successivo), la giurisprudenza preferisce parlare di laicità positiva⁹¹: lo Stato non si astiene semplicemente da ogni riferimento alla religione, ma anzi interviene quando necessario per assicurare la libertà religiosa ed il pluralismo confessionale. Questa visione implica che il “fenomeno religioso” sia riconosciuto come componente della realtà sociale, ma gestito in modo neutrale e garantista, senza culminare in un dogmatismo confessionale.

L’avvento della Costituzione Repubblicana, pur lasciando sostanzialmente immutata la disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa Cattolica sancita dagli accordi del 1929, si inserisce in un contesto radicalmente mutato che non ha accolto il c.d. “principio confessionale”, che risultava, come visto, posto a fondamento dei Patti Lateranensi. Al contrario, dal dettato costituzionale si evince l’opposto principio della c.d. “laicità dello Stato”, a tutela della piena eguaglianza e libertà religiosa dei cittadini⁹². Lo Stato italiano è, in effetti, una Repubblica democratica laica e aconfessionale, priva cioè di una religione ufficiale, sebbene manchi nella Carta costituzionale una chiara ed espressa previsione del suddetto principio di laicità (come ad esempio in quella francese): tale assunto si può evincere indirettamente dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, che impongono allo Stato di garantire la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e multiculturale⁹³. Il concetto di laicità trova terreno fertile nella misura in cui venga rispettata la c.d. “libertà di coscienza” dei singoli consociati: lo Stato, infatti, non appartiene ad una parte della popolazione, bensì all’intera collettività, senza discriminazione alcuna basata sugli orientamenti personali, ideologici, politici e religiosi. Nello Stato italiano, le leggi ordinarie, gli atti aventi forza di legge, i regolamenti e, in generale, tutta l’attività della macchina amministrativa, devono conformarsi al supremo principio di laicità. Il fenomeno è senza dubbio anomalo, tanto da essere definito da più parti della dottrina “laicità all’italiana”, che non significa indifferenza nei confronti della religione, ma eguale tutela del sentimento religioso, indipendentemente dalla confessione religiosa che lo esprime⁹⁴.

⁹¹ [https://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-laicita-dello-stato_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-laicita-dello-stato_(Diritto-on-line)/)

⁹² AA.VV., *Lessico della laicità* (a cura e con Introduzione di G. Dalla Torre), Studium, Roma, 2007.

⁹³ B. Henry, A. Loretoni, A. Pirni, *Laicità e principio di non discriminazione*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2009.

⁹⁴ M. AA. VV., *Il principio di laicità nello Stato democratico* (a cura e con Introduzione di M. Tedeschi), Soveria Mannelli (Catanzaro), 1996.

Con riferimento a tale peculiare principio, la Corte costituzionale, attraverso diverse pronunce, ha avuto modo di individuare determinati corollari che ne specificano la portata e i contenuti, ed in particolare: il pluralismo confessionale, che impone la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di riferimento (sent. 440/1995); il divieto di discriminazione tra i culti, fondato sul maggiore o minore numero di appartenenti alle diverse confessioni, o sulla maggiore ampiezza e intensità delle relazioni sociali che suscitano le offese (sent. 329/1997); la distinzione degli ordini, per cui la religione e gli obblighi morali che ne derivano non possono essere imposti come mezzo rispetto al fine dello Stato (sent. 334/1996); la equidistanza e l'imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose (sent. 508/2000). Tale equidistanza ed imparzialità dello Stato nei confronti delle varie confessioni religiose risulta essere il connotato fondamentale del principio di laicità in vigore nell'ordinamento italiano, il quale ha assunto importanza tale da far sì che la Corte costituzionale - con sentenza n. 203 del 1989 - lo abbia elevato al rango di principio supremo, in quanto caratterizzante, in senso pluralistico, la forma del nostro Stato all'interno del quale devono convivere fedi, culture e tradizioni diverse. Ancora, in prospettiva contemporanea, la laicità implica l'esistenza di un ambito pubblico neutrale di coscienza, in cui i cittadini non subiscono imposizioni religiose, né lo Stato manifesta preferenze ideologiche. Ciò si traduce in regole operative (es. obblighi di equidistanza per i pubblici poteri, scelte costituzionali come orari festivi laici, *curriculum* educativo pluralista) che garantiscono un "livello di base" comune. Allo stesso tempo, il principio di laicità non nega che i valori religiosi possano contribuire al raggiungimento del "bene comune": esso richiede infatti che tali valori stiano su un piano di parità con altri valori laici e non diventino fondamento esclusivo delle scelte pubbliche. Si può, quindi, parlare di una neutralità dello Stato «accogliente», che riconosce il ruolo delle religioni nella formazione culturale dei cittadini, ma le tratta alla pari e senza identificarle con l'identità nazionale.

Strettamente connesso al principio di laicità dello Stato è il c.d. "principio di neutralità dello Stato" di fronte al fenomeno religioso. A differenza del già analizzato principio di laicità che, come visto, presuppone una separazione fra sfera pubblica e sfera privata della religione, garantendo lo Stato attivamente la libertà di culto e di coscienza in un quadro di pluralismo confessionale, il principio di neutralità, invece,

pone l'accento sull'astensione statale da qualsiasi favoritismo o privilegio verso una confessione religiosa, obbligando l'amministrazione a comportarsi come "organizzatrice neutrale" del fenomeno religioso nello svolgimento delle proprie funzioni. In tal senso, la neutralità è garanzia di imparzialità e di corretto esercizio del potere, evitando il vizio di eccesso di potere qualora si riscontrino trattamenti differenziati fra comunità religiose. Occorre precisare, inoltre, che gli Stati che riconoscono il principio di neutralità intendono, con ciò, tutelare la libertà di pensiero, coscienza, religione e garantire che nessuno possa essere discriminato per motivi di religione o credenza. La neutralità dello Stato in materia religiosa dovrebbe garantire, per un verso, la completa estraneità dello Stato da tutte le istituzioni religiose e, per altro verso, la piena libertà di espressione di tutte le religioni o credenze.

Sebbene, ad oggi, il concetto di neutralità dello Stato ha molte sfaccettature teoriche, tradizionalmente significa che lo Stato non privilegia né discrimina alcuna credenza religiosa nelle sue azioni pubbliche. Tuttavia, esiste un dibattito tra neutralità "passiva" (Stato del tipo *morale su tutto, ma senza incidenza*) e neutralità "attiva" (Stato che promuove equidistanza e pluralismo). Giuristi come Costantino Mortati auspicavano una laicità di puro tipo neutralista, in cui le convinzioni religiose dei cittadini fossero considerate «fatti privati» senza rilevanza per l'ordinamento: questa visione rispecchia l'idea di separazione radicale tra sfera pubblica e privata. La Corte costituzionale italiana, invece, non ha accolto tale impostazione estrema, ritenendo piuttosto che un liberalismo laico richieda interventi statali per tutelare il pluralismo, piuttosto che ignorare del tutto le questioni religiose. Lo Stato, insomma, non fa propria né aderisce ad alcuna confessione religiosa: di conseguenza, il significato del termine "neutralità" fa riferimento al modello di relazione tra Stato e Chiesa, e soprattutto, alla protezione della libertà religiosa di tutte le persone e di tutti i gruppi. Dovrà essere ben chiaro, pertanto, che applicare il principio di neutralità non significa affatto che lo Stato debba assumersi il compito di neutralizzare il fenomeno religioso, o di secolarizzare la società, né tantomeno quello di promuovere l'agnosticismo dei cittadini; significa, piuttosto, che lo Stato non debba intervenire attivamente, ma debba, piuttosto, assumere un atteggiamento di tolleranza nei confronti di tutte le manifestazioni religiose, con i soli limiti di cui si è detto. Di conseguenza, è la tolleranza a riempire di contenuto il principio di neutralità. È necessario, difatti, ricordare che lo Stato, fondandosi sul principio di uguaglianza (ex art. 3 Cost.), non

possa (e non debba) privilegiare alcuna opzione spirituale o religiosa, a prescindere dagli intenti: questo comporta astensione da finanziamenti pubblici o regolazioni *ad hoc* per una singola confessione⁹⁵.

Orbene, la richiesta di neutralità che viene avanzata nei confronti delle istituzioni statali è di carattere generale: si chiede loro di non favorire alcuna dottrina religiosa rispetto alle altre. Un modo per realizzare favoritismi consisterebbe, invero, nel compiere azioni che producano effetti vantaggiosi per una dottrina rispetto alle altre; se però gli effetti delle azioni statali non devono favorire alcuna tra le varie dottrine religiose, allora occorre che o lo Stato si astenga dall'intervenire (neutralità degli effetti come astensione), oppure che un suo intervento sia neutralmente giustificabile ed abbia parità di effetti (neutralità degli effetti come intervento eguale). In quei casi, invece, in cui nascono effetti diseguali, ma giustificabili, la neutralità diventa una richiesta affinché non vi sia alcuna presa di posizione pubblica che suggerisca un ordinamento gerarchico tra le varie dottrine (neutralità della giustificazione)⁹⁶. Il principio di neutralità si struttura, pertanto, attorno a queste tre varianti dell'idea di neutralità: la neutralità come astensione statale, la neutralità come intervento eguale dello Stato e la neutralità come giustificazione dell'azione statale. E quando, dunque, si invoca il principio di neutralità, si sta di fatto chiedendo la neutralità degli effetti sotto forma o di astensione o di intervento eguale. La neutralità della giustificazione entra, infine, in gioco o per giustificare l'intervento statale oppure, in seconda battuta, per giustificare una deroga rispetto a una mancata neutralità degli effetti. Nel dibattito filosofico contemporaneo, il principio di neutralità si propone come una particolare soluzione teorica per i conflitti culturali in senso ampio. La neutralità scaturisce, inoltre, dal riconoscimento della libertà di fede e di coscienza come diritti di difesa dell'individuo nei confronti dello Stato, che non può interferire nel libero esercizio del culto. Si rammenta, infine, come anche il principio di neutralità, così come il già analizzato principio di laicità, non trova espressa menzione all'interno della nostra Carta fondamentale, ma si può desumere, piuttosto, da un'analisi approfondita degli articoli 7, 8 e 20 Cost⁹⁷.

⁹⁵ C. J. M. Errázuriz, *Il diritto e la giustizia nella chiesa*, 2° edizione, Giuffrè, Milano, 2020.

⁹⁶ C. Del Bò, *La neutralità necessaria. Liberalismo e religione nell'età del pluralismo*, ETS Edizioni, Pisa, 2014.

⁹⁷ V. Villa, *Alcune osservazioni sulla nozione di "laicità"*, in G. Palumbo (a cura di), *Custodire la laicità nel tempo del pluralismo*, Franco Angeli, Milano, 2009.

Si sottolinea come il su richiamato principio di neutralità statale di fronte al fenomeno religioso incida profondamente anche all'interno dell'ambito lavorativo, sia pubblico che privato. In ambito pubblico, alcuni ordinamenti (tra cui Francia e Belgio) impongono ai propri dipendenti statali il divieto di indossare qualsiasi simbolo visibile che consenta di identificare la loro adesione ad una corrente di pensiero, filosofico, politico o religioso. Il datore di lavoro, che nel caso dell'impiego pubblico è appunto lo Stato, giustifica il divieto stante la pedissequa applicazione del principio della neutralità. Si tratta di una pretesa fondata su di una accezione di neutralità "che esclude", nel momento in cui impone l'astensione da qualunque manifestazione di appartenenza religiosa. Ma, alla luce dei valori di una società democratica, bisognerebbe, viceversa, fare riferimento ad una neutralità "inclusiva", cioè a quella che permette, a tutti e a ciascuno, di manifestare la propria appartenenza religiosa. Un sistema che, dichiarandosi "indifferente alle differenze", pretende di trattare tutti gli individui in maniera uguale, in realtà li tratta in maniera diseguale, atteso che la norma, "formalmente uguale", produce differenti effetti tra i diversi gruppi. I Paesi che applicano forme di neutralità "esclusiva" pretendono di "neutralizzare" l'appartenenza religiosa di ogni persona che eserciti una funzione di pubblico dipendente. In pratica: se una lavoratrice indossasse il velo islamico durante l'esercizio delle sue funzioni pubbliche, potrebbe dubitarsi del fatto che – nell'esercizio di tali funzioni – possa essere condizionata dall'orientamento che le deriva dalla professione religiosa. Il fatto stesso di indossare il velo, lasciando così intendere la propria appartenenza religiosa, sarebbe la dimostrazione della mancata separazione tra la sfera privata (la professione del credo religioso) e lo svolgimento delle "neutrali" funzioni pubbliche. Lo Stato aconfessionale, – secondo la teoria della neutralità "esclusiva" – garantirebbe quindi la necessaria neutralità, vietando ai dipendenti pubblici di indossare simboli visibili idonei a rivelare la loro appartenenza religiosa, politica o filosofica. Tale interpretazione della neutralità si rivela priva di ogni fondamento, irrazionale e, secondo alcuni, persino insensata⁹⁸.

La possibilità di applicare il principio di neutralità – nell'accezione sopra richiamata di neutralità esclusiva – all'interno del settore privato, risulta altrettanto priva di ogni fondamento. L'assenza di una missione pubblica, invero, rende non

⁹⁸ C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico*, 4° edizione, Giappichelli, Torino, 2015.

ipotizzabile anche il solo fatto di poter limitare la libertà religiosa dei dipendenti, atteso che verrebbe violata, in ogni caso, la libertà di espressione garantita dall'art. 21 Cost.⁹⁹. La Commissione nazionale francese consultiva sui diritti dell'uomo, il 26 settembre 2013, ha affermato che intendere la laicità come un'ideologia o una tendenza, come ulteriore opzione tra le possibili credenze e convinzioni alle quali l'essere umano può aderire, porterebbe a svalutare il senso specifico della laicità come principio costituzionale di organizzazione dello Stato che deve essere condiviso da tutti i cittadini. Tuttavia, in alcuni Stati europei, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha trovato seguito l'idea di considerare legittima la decisione di un'impresa privata che intenda stabilire all'interno della propria azienda una politica di cosiddetta "neutralità aziendale" ritenendola appunto "finalità legittima" ai sensi della direttiva europea 2000/78. Si tratterebbe a ben vedere dell'accoglimento di una specifica figura all'interno dell'ordinamento, da intendersi come una sorta di "organizzazione di tendenza laica", che consentirebbe all'imprenditore – ove formalmente lo proclami – di stabilire che all'interno della propria impresa possa applicarsi un principio di "laicità" con l'effetto di limitare la libertà religiosa dei dipendenti oltre il limite consentito dai principi generali di cui si è detto in apertura. Si tratta, anche in questo caso (come nell'ambito pubblico) di una pretesa infondata ed illogica alla semplice evidenza. Difatti, se è vero che la libertà religiosa viene riconosciuta come diritto fondamentale dell'individuo, come può essere possibile che tale libertà possa essere repressa semplicemente sulla base dell'atto volontaristico di un soggetto privato (il datore di lavoro)?

In definitiva, si dovrebbe ricercare una risposta alle seguenti domande: a) potrebbe applicarsi, all'interno di un'impresa privata, una politica di neutralità – nell'accezione accolta per la libertà religiosa – per origine etnica, orientamento sessuale, disabilità, genere, ecc.?; b) potrebbe un'impresa, in applicazione di una politica di neutralità, vietare all'interno del posto di lavoro qualsiasi altro diritto fondamentale dei lavoratori: libertà di espressione, libertà di informazione o libertà sindacale?; c) potrebbe un'impresa escludere nel momento dell'accesso al lavoro tutte

⁹⁹ L'art. 21 della nostra Costituzione tutela la libera manifestazione del pensiero come un diritto fondamentale della persona, impedendo l'ingerenza dello Stato nella formazione e nella diffusione delle idee, salvo i casi previsti dalla legge per tutelare altri beni costituzionalmente rilevanti (*"tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione"*).

le persone che esibiscono un simbolo religioso, filosofico o politico giustificandolo con il fatto che l'impresa ha scelto di adottare al suo interno una disciplina di neutralità esclusiva? In questo caso, se la risposta fosse negativa, sarebbe quindi possibile licenziarle, successivamente, per la stessa ragione? La religione è un elemento costituente dell'identità individuale e accompagna la persona anche all'interno del posto di lavoro. Tuttavia, come ammonisce l'Avvocato generale Kokott, nelle conclusioni del caso *Achbita*, “*mentre un lavoratore non può ‘mettere nell’armadietto’ il proprio sesso, il colore della pelle, la propria origine etnica, il proprio orientamento sessuale, l’età o l’handicap, per quanto attiene all’esercizio della religione, non appena entra nei locali del proprio datore di lavoro, può essere da lui pretesa una certa riservatezza*”. Per quanto la religione rappresenti una caratteristica personale – suscettibile di trattamento discriminatorio, alla stregua di altre qualità, come il sesso, l'origine etnica o l'orientamento sessuale – e per quanto meriti analoga tutela, essa viene trattata in maniera differente. La libertà religiosa, in definitiva, per quanto riguarda la discriminazione, viene considerata come un diritto di seconda categoria, con la conseguenza che la sfera religiosa dell'individuo può essere compressa più facilmente rispetto alle altre sfere.

Entrambi i suddetti principi (laicità e neutralità) condividono l'obiettivo di salvaguardare la libertà religiosa e di garantire la parità di trattamento fra credenti e non, fondando la propria legittimazione sui valori di pluralismo ed uguaglianza previsti dalla Costituzione, sebbene differiscano nel *modus operandi* adottato dallo Stato. Invero, la laicità richiede un intervento attivo e regolatore a tutela del pluralismo confessionale, mentre la neutralità impone un freno all'azione pubblica affinché essa non privilegi alcuna forma di fede. Purtuttavia, ambedue i principi, nella loro complementarità, contribuiscono a delineare un ordinamento democratico pluralista, capace di conciliare la libertà di coscienza con il rispetto della diversità religiosa. Difatti, nel cercare di precisare i rapporti tra neutralità e laicità, non si può non considerare una linea di tendenza che emerge nel momento in cui si allarga lo sguardo al di fuori dell'Italia e si analizza, anche in maniera molto rapida, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ovvero il consolidamento di un'idea di laicità come neutralità. Secondo numerose sentenze della Corte, invero, lo Stato dovrebbe essere organizzatore neutrale ed imparziale dell'esercizio delle diverse religioni, culti e credenze, al fine di garantire l'ordine pubblico, la pace religiosa e la

tolleranza in una società pienamente democratica. In questo senso, il dovere di neutralità e di imparzialità dello Stato è incompatibile con un potere qualunque di valutazione da parte di quest'ultimo quanto alla legittimità delle credenze religiose o delle modalità di espressione di queste¹⁰⁰. Ciò si spiega per l'esigenza di precisare il concetto in un senso che possa avere un'applicazione valida in più Paesi e, comunque, non significa che, nel merito delle sentenze, da parte dei giudici di Strasburgo non ci sia stata molta prudenza nelle decisioni assunte in materia di libertà religiosa e che, in ultima analisi, alcune scelte possano apparire di dubbia plausibilità¹⁰¹. In ogni caso, in materia religiosa, la Corte europea opera ormai assumendo che la laicità sia quasi sinonimo di neutralità, benché in un senso che pare non ancora ben precisato. Tale assunto, unito ad eventuali precisazioni concettuali, potrebbe infatti aprire in un prossimo futuro interessanti scenari politici, giuridici e – perché no – filosofici, dei quali si ritiene dovrebbe rallegrarsi anche chi è ancora affezionato ad un'idea di laicità intesa “come se Dio non esistesse” (*Etsi Deus non daretur*) e, dunque, non accetta ancora la coincidenza tra neutralità e laicità.

5. L'ITER GIURISPRUDENZIALE IN TEMA DI LAICITÀ DELLO STATO

In Italia, il concetto di laicità, nella sua accezione puramente giuridica, viene tematizzato non tanto a livello strettamente normativo, quanto piuttosto, in via giurisprudenziale. A tal proposito, la Corte costituzionale ha giocato un ruolo decisivo. Invero, come brevemente anticipato nei paragrafi precedenti, per la Corte costituzionale il principio di laicità si manifesta non come confessionalità dello Stato, o mera indifferenza rispetto al fenomeno religioso, bensì implica equidistanza e imparzialità dello Stato rispetto a tutte le confessioni religiose: e tutto ciò al fine di garantire la libertà religiosa in regime di assoluto pluralismo confessionale. Se lo Stato

¹⁰⁰ CEDU, Manoussakis ed altri c. Grecia, 26 settembre 1996, § 47; Grande Camera, Hassan e Tchaouch c. Bulgaria, 26 ottobre 2000, § 78; CEDU, Partito comunista unificato della Turchia ed altri c. Turchia, 30 gennaio 1998, § 57; CEDU, Refah Partisi ed altri c. Turchia, 31 luglio 2001, § 91, Chiesa Metropolitana di Bessarabia e altri v. Moldova, 13 dicembre 2001; Grande Camera, Leyla Şahin c. Turchia, 10 novembre 2005, 107§; Grande Camera, Bayatyan v. Armeni, 7 luglio 2011.

¹⁰¹ L. Zagato, *La “saga” dell'esposizione del crocifisso nelle aule: simbolo passivo o spia di un (drammatico) mutamento di paradigma*, in M. Ruggerini, R. Dreon, S. Galanti Grollo (a cura di), *Democrazie e religioni. La sfida degli incompatibili*, Donzelli, Roma, 2011.

fosse confessionale, invero, salterebbe la sua equidistanza e imparzialità rispetto alle religioni; analogamente, se si dimostrasse non equidistante e/o non imparziale, la sua non confessionalità verrebbe, se non del tutto negata, quantomeno svuotata totalmente di significato. In entrambi i casi, la capacità dello Stato di proteggere la libertà religiosa finirebbe comunque per essere ridotta¹⁰². Le ricostruzioni sull'*incipit* della giurisprudenza costituzionale in tema di laicità (sviluppatasi ormai nell'arco di più di un quindicennio e già oggetto di una serie di indagini ricostruttive) convergono, sia pur con diversi atteggiamenti valutativi, nel porre in luce alcuni aspetti e passaggi fondamentali, muovendo dalla celebre sentenza 203/1989¹⁰³. Invero, la richiamata pronuncia ha definito solennemente la laicità come «*non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale*»¹⁰⁴. Pur essendo tale principio fissato quale *obiter dictum* e non avendo, dunque, carattere vincolante, la sentenza finì per costituire un importante spartiacque anche per la giurisprudenza successiva della Corte. Difatti, l'intervento della Corte costituzionale assunse una portata particolarmente significativa, in quanto elevò il tanto discusso concetto di laicità a *principio supremo dell'ordinamento costituzionale*, comportando, dunque, la non sottoponibilità dello stesso a revisione costituzionale, nemmeno attraverso le procedure previste dalla Carta medesima¹⁰⁵.

In relazione a questa delicata operazione, nella costruzione di quello che viene appunto definito come «*uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale della Repubblica*», la Corte prende le distanze da una concezione del fenomeno religioso come elemento strettamente correlato alla sfera del puro “privato”, non ponendosi, pertanto, in una prospettiva di mera estraneità nei confronti di esso ma,

¹⁰² È affidata al potere discrezionale di chi esercita la potestà normativa la scelta tra il non prestare alcuna protezione a carattere speciale (optando per la laicità “in basso”) ed il prestare un'uguale protezione per tutti (laicità “in alto”). Così G. Casuscelli, La “supremazia” del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali, in A. Barba (a cura di), La laicità del diritto, Aracne, Roma, 2010.

¹⁰³ S. Sicardi, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in Diritto pubblico, XIII, 2007.

¹⁰⁴ <https://giurcost.org/decisioni/1989/0203s-89>

¹⁰⁵ Così la sentenza n. 1146 del 1988, che nel punto 2.1 in diritto osservava: “*La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*”.

piuttosto, in una prospettiva di laicità “positiva”, da intendersi nel senso di una valutazione “favorevole”, non quindi indifferente, rispetto al fenomeno religioso. Ciò emerge dalla citata formulazione secondo la quale il principio di laicità *«implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»*; infatti *«l’attitudine laica dello Stato-comunità [...] risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato persona, o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini»*¹⁰⁶. Deve, peraltro con forza, anche sottolinearsi come dalla succitata sentenza n. 203/1989 della Corte emerga un raccordo strettissimo tra laicità e divieto di discriminazioni – espresso con assoluta evidenza da alcune specifiche affermazioni, oltre che, in generale, dalla materia del contendere (il carattere da attribuire all’ora di religione cattolica nelle scuole pubbliche) che caratterizzava tale pronuncia – e tra laicità e libertà di coscienza¹⁰⁷. Quest’ultima, infatti, deve godere (anche, ma non solo, nella sua specificazione di libertà religiosa) di una protezione particolarmente intensa nel sistema costituzionale¹⁰⁸, dovendo essere preservata dagli agguati, diretti e indiretti, suscettibili di annidarsi in una grande varietà di situazioni disciplinate dalla normativa sub-costituzionale.

Orbene, nelle altre sentenze vertenti sulla questione della laicità dello Stato, un’unica volta la Corte costituzionale è intervenuta in senso propriamente definitorio del principio di laicità, specificando, a contrario, soltanto il “cosa non significhi” (“*non*

¹⁰⁶ Per le citazioni che precedono sent. n. 203/1989, punti 4 e 7 in diritto, in *Giur. Cost.*, 1989, I, 890 segg., in particolare 898-899 e 900-901.

¹⁰⁷ *«La previsione come obbligatoria di altra materia per i non avvalentisi sarebbe patente discriminazione a loro danno, perché proposta in luogo dell’insegnamento di religione cattolica, quasi corresse tra l’una e l’altro lo schema logico dell’obbligazione alternativa»* (sent. 203, cit., 902-903). *«Quindi se le varie nozioni di laicità si diversificano in modo rilevante circa la possibilità e le modalità di un’azione in senso positivo dello Stato in ambito religioso, le medesime peraltro concordano circa la necessità che il medesimo o comunque i poteri pubblici non forzino alcuno a tenere od a non tenere un determinato comportamento discendente da scelte proprie o altrui, operate in campo religioso. Qui i valori della laicità si saldano nel quadro di fondo dei diritti fondamentali, con quelli della libertà religiosa intesa in senso negativo»* (L. Musselli, *Insegnamento della religione cattolica e tutela della libertà religiosa* (nota a sent. 203/1989), in *Giur. Cost.*, 1989, I, 908 segg., in particolare. 909).

¹⁰⁸ Si ricordi emblematicamente quanto affermato nella sent. 467/1991 (in *«Giur. Cost.»*, 1991, p. 3805 ss., in particolare p. 3813 ss., punto 4 in diritto), ove si legge che *«la sfera intima della coscienza individuale deve essere considerata come il riflesso giuridico più profondo dell’idea universale della dignità della persona umana che circonda»* i diritti ex artt. 21 e 19 Cost.; *«riflesso giuridico che...esige... una tutela proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante ad essi riconosciuti nella scala di valori espressa dalla Costituzione italiana»*.

significa indifferenza di fronte all'esperienza religiosa", Sent. n. 329 del 1997); per il resto, mai il giudice delle leggi definisce chiaramente il principio di laicità, ma si limita esclusivamente ad indicare che cosa esso implichi (oppure no). Così, entrando nel dettaglio, possiamo vedere come per la Corte, sulla scia della Sent. n. 203 del 1989, il principio di laicità *"implica (...) garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale"* (Sent. n. 259 del 1990) oppure *"non implica indifferenza e astensione dello Stato dinanzi alle religioni ma legittimi interventi legislativi a protezione della libertà di religione"* (Sent. n. 508 del 2000). O ancora, quando nella giurisprudenza viene affermata un'interpretazione più circostanziata, possiamo leggere come il principio di laicità *"comporta equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose"* (Sent. n. 329 del 1997), *"implica equidistanza e imparzialità verso tutte le confessioni"* (Sent. n. 327 del 2002) e *"implica, tra l'altro, equidistanza e imparzialità verso tutte le religioni"* (Sent. n. 168 del 2005); oppure, invertendo l'ordine dei termini, che *"tale posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del principio di laicità"* (Sent. n. 508 del 2000).

La compresenza tra *favor* nei confronti del fenomeno religioso e tutela della libertà di coscienza la si ritrova, espressa in termini particolarmente forti, anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 13/1991; in tale pronuncia, l'insegnamento religioso cattolico nelle scuole pubbliche, seppur concepito quale «manifestazione» del principio di laicità, deve necessariamente coniugarsi con la tutela della posizione di coloro che decidono di non avvalersene, in relazione all'opzione di coscienza sottesa alla fruizione o meno di tale insegnamento. Si ricorda, infatti, che l'Accordo di Villa Madama del 1984 ha confermato la presenza dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, prevedendone la facoltatività ma garantendone al contempo lo *status* curricolare, con piena dignità didattica¹⁰⁹: questo significa che, pur

¹⁰⁹ Per completezza espositiva è necessario ricordare la legge Casati del 1859, la quale prevedeva l'obbligatorietà dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, con la possibilità di richiedere la dispensa per i non cattolici. In seguito alla caduta della destra storica, alcune successive norme di legge tendevano ad eliminare sempre più dalla scuola pubblica ogni residuo di confessionismo ancora presente, sopprimendo, così, l'insegnamento della religione cattolica all'interno delle scuole magistrali, ma tacendo, purtuttavia, sull'insegnamento della religione cattolica nel programma delle scuole elementari. Fino al 1984, ossia fino a quando rimase in vigore il Concordato del 1929, il sistema dell'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche ebbe, così, un'impronta maggiormente confessionistica (chiaramente orientata verso l'insegnamento cattolico): i non cattolici, o comunque i non credenti, potevano ottenere per i propri figli la dispensa all'insegnamento religioso, sebbene questo sistema risultasse chiaramente in contrasto con i principi contenuti negli articoli 3, 8, 19 e 21 della Costituzione, in quanto l'insegnamento della religione cattolica risultava "obbligatorio" e chi chiedeva la dispensa si auto-discriminava. Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo del 18 febbraio 1984, il

non essendo obbligatoria, tale disciplina viene inserita nell'orario scolastico e sottoposta a valutazione, con ricadute sul percorso formativo degli studenti. Non sono mancate critiche dottrinali sulla questione sopra richiamata. Invero, autorevoli costituzionalisti (tra cui Gustavo Zagrebelsky) hanno sostenuto che tale previsione configurasse una forma di privilegio in favore della religione cattolica, che si pone in netto contrasto con il principio di parità delle confessioni religiose sancito dall'art. 8 della Costituzione. Tuttavia, la Corte costituzionale ha più volte ribadito la legittimità dell'insegnamento, laddove si configuri come “*espressione della tradizione culturale, morale e religiosa del Paese*”. In termini generali, la Corte riconosce che la Costituzione assegni importanza alla dimensione religiosa dell'individuo, senza rendere lo Stato ostile o a-confessionale in senso radicale. Ad esempio, la giurisprudenza ha evidenziato come l'occupazione di spazi adibiti al culto, rientri nella tutela di cui all'art. 19 Cost., ribadendo che la laicità vada intesa come pluralismo e imparzialità statale e non come repressione dell'esperienza religiosa. Quanto affermato non costituisce, peraltro, che l'inizio di un'articolata vicenda giurisprudenziale, che vede svilupparsi diversi filoni (non sempre coordinati tra loro), alcuni da considerarsi diretta specificazione delle affermazioni iniziali (si pensi alle molteplici applicazioni del principio di laicità non come indifferenza, ma come atteggiamento “in positivo” verso l'estrinsecarsi del fenomeno religioso; o all'importanza crescente del raccordo tra laicità e libertà di coscienza); altri da intendersi, piuttosto, come svolgimenti o sviluppi assolutamente legittimi, ma meno esplicitati nelle affermazioni di partenza e comportanti ulteriori significative ricadute (come l'affermazione del principio di “distinzione degli ordini”).

Un caso di grande risonanza, ampiamente dibattuto in tema di laicità statale, è stato quello relativo alla questione della presenza del crocifisso nelle scuole pubbliche (c.d. caso *Lautsi*)¹¹⁰, che vide la Corte dichiarare nel 2004 inammissibile la questione sollevata dal TAR Veneto in riferimento al principio di laicità e agli artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20 Cost. Con questo giudicato la Consulta, di fatto, confermò la legittimità dell'esposizione del crocifisso nelle scuole, ritenendo la questione priva di rilevanza

sistema venne modificato: secondo tale accordo, lo Stato “*continuerà ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado, pur riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico italiano*”.

¹¹⁰ TAR Ordinanza n. 56/2004 in tema di crocifisso (caso Lautsi Tar Veneto)

costituzionale¹¹¹. Orbene, la simbologia religiosa assume, nelle moderne società multietniche e multirazziali, una notevole importanza soprattutto negli spazi pubblici. A tal proposito, era sorto il problema della legittimità, in uno Stato laico, della possibilità di esporre simboli religiosi (in particolare il crocifisso) in luoghi pubblici come le scuole, le aule giudiziarie o gli uffici pubblici. Il fondamento giuridico di tale esposizione si rinveniva in norme secondarie (R.D. 1297 del 1928 e R.D. 118 del 1924) che, in quanto tali, non potevano essere oggetto di giudizio da parte della Corte costituzionale. Numerosi, pertanto, sono stati gli orientamenti giurisprudenziali in materia: in particolare, con riferimento specifico all'esposizione dei simboli religiosi nelle aule scolastiche, va segnalata la sentenza del 18/3/2011 con la quale la Grande Camera della Corte europea dei Diritti dell'uomo di Strasburgo ha ribaltato una precedente pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 3/11/2009. Tale pronuncia accoglieva il ricorso di un genitore di origine finlandese, residente in Italia, il quale sosteneva che il simbolo del crocifisso fosse da ritenere un affronto alle sue convinzioni religiose e violasse il diritto dei suoi figli che, invece, non professavano la religione cattolica. La richiesta di riesame avanzata dallo Stato italiano è stata accolta dalla Grande Camera, la quale ha statuito che non vi sia stata alcuna violazione della CEDU. Secondo la Corte, infatti, se è vero che il crocifisso viene ritenuto dall'opinione comune un chiaro simbolo religioso, è vero anche che non sussistono, nella fattispecie esaminata, elementi attestanti l'eventuale influenza che l'esposizione di tale simbolo nelle aule scolastiche potrebbe avere sugli alunni. In conclusione, la Corte ha ritenuto che gli effetti della frequente visibilità che la presenza del crocifisso attribuisce al cristianesimo nell'ambiente scolastico vadano ridimensionati, atteso che tale presenza non è, in alcun modo, associata ad un insegnamento obbligatorio del cristianesimo, e per il fatto che lo spazio scolastico è pur sempre aperto ad altre religioni, non essendo, difatti, proibita agli alunni la possibilità di portare su di sé simboli di stampo religioso o indossare tenute a connotazione religiosa.

Sul tema ivi richiamato, anche la giurisprudenza italiana ha oscillato nel tempo, tra orientamenti più rigidi e altri più permissivi, ma una pronuncia fondamentale sul punto è rappresentata dalla sentenza della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite civili, n. 24174/2004, che ha ritenuto la presenza del crocifisso compatibile con

¹¹¹ <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do>

il principio di laicità, considerandolo un “simbolo della tradizione culturale e della coesione storica del popolo italiano”, più che un emblema confessionale. Invero, con specifico riferimento all’esposizione del crocifisso nelle aule giudiziarie, va segnalata la pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 5924 del 14 marzo 2011, che ha confermato la destituzione di un giudice di pace a seguito del procedimento disciplinare tenutosi presso il Consiglio Superiore della Magistratura, per il suo rifiuto di tenere udienza, in un primo momento motivato per la presenza del crocifisso all’interno dell’aula, ed in seguito, dopo essergli stata apprestata un’aula senza il citato simbolo cristiano, motivando che i crocifissi erano rimasti nelle altre aule di tutti i tribunali italiani, senza che gli fosse stato consentito, almeno, di mettere quantomeno nella propria aula il simbolo della religione ebraica, ossia il *menorah*¹¹². In questo caso, la Suprema Corte ha sottolineato che “*per esporre negli uffici pubblici, tra i quali rientrano le aule giudiziarie, simboli religiosi diversi dal crocifisso è necessaria una scelta discrezionale del legislatore, che allo stato non sussiste*”. Pertanto, anche la Corte di Cassazione ha più volte richiamato il principio supremo di laicità nelle sue decisioni civili. Ad esempio, nell’ordinanza a Sezioni Unite civili del 17 aprile 2020, la Cassazione ha sottolineato come dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost. «*si desume l’esistenza nell’ordinamento del “principio supremo di laicità” dello Stato*». Nella stessa pronuncia i giudici di legittimità hanno affermato che occorre garantire «*la pari libertà di ciascuna persona [...] anche se si tratta di un credo ateo o agnostico, di professarla liberamente*»¹¹³. Ne consegue che anche ai non credenti spetti il diritto di libertà di coscienza (esplicitato dall’art.19 Cost.), con la conseguente possibilità di diffondere le proprie convinzioni (ad esempio in forma di propaganda atea), purché ciò non sfoci in vilipendio di altre fedi religiose. Inoltre, la Corte ha ribadito il principio di uguaglianza di trattamento delle confessioni religiose, precisando che: «*deve essere assicurata una forma di uguaglianza tra tutte le forme di religiosità, in esse compreso il credo ateo o agnostico*».

Ancora, nella sentenza a Sezioni Unite n. 24414/2021, la Cassazione ha richiamato il principio costituzionale sulla laicità in relazione al caso di un docente sanzionato per aver rimosso il crocifisso dall’aula ove teneva la lezione: i giudici

¹¹² Candelabro a sette bracci (simbolo dei sette giorni della creazione) della religione ebraica, che doveva rimanere perennemente acceso nel tempio di Gerusalemme.

¹¹³ <https://www.eius.it/giurisprudenza/2020/229> - Corte di cassazione, sezione I civile, ordinanza 17 aprile 2020, n. 7893

supremi, nel caso di specie, hanno osservato che la laicità è da richiamare *«non come indifferenza [...] bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità»*. In quella sede, la Corte ha ribadito, altresì, che il crocifisso *«è innanzitutto un simbolo religioso»* e che la Costituzione *«esclude che il crocifisso possa essere un simbolo identificativo della Repubblica italiana»*. Ciò significa che, abolito l'obbligo di esposizione, l'eventuale presenza del simbolo resta un fatto meramente "tollerato", privo di qualsivoglia valore costituzionale unificante della comunità, coerentemente con l'orientamento costituzionale¹¹⁴. In precedenza, il Consiglio di Stato, con la storica sentenza n. 556/2006, aveva statuito che il crocifisso dovesse restare nelle aule in quanto *“simbolo di valori civili”*, ovvero di laicità passiva dello Stato. Interviene, in seguito, la Suprema Corte di Cassazione, investita sulla compatibilità tra l'ordine di esposizione del crocifisso (impartito dal dirigente scolastico di un istituto statale sulla base di una delibera assunta dall'assemblea di classe degli studenti) e la libertà di coscienza in materia religiosa del docente che desiderava tenere le sue lezioni senza il simbolo religioso appeso alla parete. Ed ecco la novità introdotta dalla Suprema Corte: la disposizione dei Regi Decreti n. 965 del 1924 e n. 1297 del 1928 – che tuttora disciplinano la materia (stabilendo che *“ogni istituto ha la bandiera nazionale; ogni aula, l'immagine del crocifisso e il ritratto del Re”*) è suscettibile di essere interpretata in senso conforme alla Costituzione: *“L'aula può accogliere la presenza del crocifisso quando la comunità scolastica interessata valuti e decida in autonomia di esporlo, eventualmente accompagnandolo con i simboli di altre confessioni presenti nella classe e in ogni caso ricercando un ragionevole accomodamento tra eventuali posizioni difformi”*. Invero, come in ogni compromesso che si rispetti, sicuramente anche la pronuncia delle Sezioni Unite segna per certi versi una svolta innovativa, sebbene tuttora permangano alcune zone grigie che non sembrano poter delineare, sul piano pratico, un'effettiva applicabilità dei principi irrinunciabili di laicità e neutralità dello Stato in materia religiosa. Infatti, se da un lato è evidente e positivo che in base alla Costituzione repubblicana - ispirata al principio di laicità dello Stato ed alla salvaguardia della libertà religiosa positiva e negativa - non è consentita, nelle aule delle scuole pubbliche, l'affissione obbligatoria (per determinazione dei pubblici

¹¹⁴ <https://www.rivistalabor.it/wp-content/uploads/2021/09/Cass.-sez.-un.-9-settembre-2021-n.-24414.pdf>

poteri), del simbolo religioso del crocifisso, dall'altro lato il principio può diventare di difficile concreta attuazione. Invero, in base al R.d. n. 965 del 1924 - che comprende il crocifisso tra gli arredi scolastici e va interpretato in conformità alla Costituzione e alla legislazione che dei principi costituzionali costituisce svolgimento - la comunità scolastica può decidere di esporre il crocifisso in aula con valutazione frutto del rispetto delle convinzioni di tutti i componenti della medesima comunità, ricercando un *“ragionevole accomodamento”* tra eventuali posizioni difformi. Se si ritiene sicuramente importante il riferimento implicito al pluralismo religioso e culturale caratterizzante l'odierna società, non risulta la scelta migliore quella di lasciare alle singole autonomie scolastiche la decisione di apporre o meno il crocifisso sulle pareti delle aule. Risulterebbe un'autonomia che dovrebbe fare i conti anno per anno con studenti e docenti che cambiano, presenze e orientamenti diversi e che rischierebbe di alimentare discussioni e tensioni difficilmente componibili. E se nella ricerca dell'accomodamento emergesse una maggioranza favorevole all'apposizione del crocifisso, la minoranza dissenziente non avrebbe, in realtà, un potere di veto o di interdizione assoluta rispetto all'affissione. Peraltro, nel caso concreto che ha dato origine alla superiore pronuncia, le Sezioni Unite hanno rilevato che la circolare del dirigente scolastico, consistente nel puro e semplice ordine di affissione del simbolo religioso, non fosse conforme al modello e al metodo di una comunità scolastica *“dialogante”* che ricerca una soluzione condivisa nel rispetto delle diverse sensibilità. Forse la via maestra da percorrere, per garantire il supremo principio della laicità dello Stato non era, oltre quella dell'*“accomodamento ragionevole”*, del confronto, della *“ricerca, insieme, di una soluzione mite, intermedia, capace di soddisfare le diverse posizioni”*, neppure la possibilità di esporre, unitamente al crocifisso, simboli di altre religioni. Lo si comprende già dalle prime reazioni di esponenti di organizzazioni che si occupano di affari religiosi e che interpretano in maniera opposta il principio espresso dalla Cassazione. Tra questi, ad esempio, il segretario generale della Conferenza Episcopale Italiana - Monsignor Sefano Russo - così si è espresso: *“I giudici della Suprema Corte confermano che il crocifisso nelle aule scolastiche non crea divisioni o contrapposizioni, ma è espressione di un sentire comune radicato nel nostro Paese e simbolo di una tradizione culturale millenaria”*, mentre il responsabile dell'Uaar, l'Unione degli atei e agnostici razionalisti – Adele Orioli - ha commentato:

*“È stata finalmente sancita nero su bianco la non compatibilità del crocifisso con lo stato laico”*¹¹⁵.

Invero, i simboli religiosi in genere implicano un meccanismo di esclusione, atteso che il punto di partenza di ogni fede religiosa è, per l'appunto, il credo in un'entità superiore, per cui gli aderenti - ossia i fedeli - si trovano per definizione e convinzione nel “giusto”: di conseguenza, inevitabilmente, l'atteggiamento da parte di chi crede nei confronti di coloro che non credono è di automatica esclusione¹¹⁶. È evidente, invero, che la presenza obbligatoria e ostentata del crocifisso nelle aule scolastiche avrebbe potuto turbare sia gli alunni professanti una religione diversa da quella cristiana che quelli non professanti alcuna religione, proprio perché lo Stato è tenuto alla neutralità confessionale nell'ambito dell'istruzione pubblica. Viviamo, ormai, in una società multiculturale, nella quale la tutela effettiva della libertà religiosa e del diritto all'educazione richiede una rigorosa neutralità dello Stato nell'insegnamento pubblico, che deve favorire il pluralismo educativo come elemento fondamentale di una società democratica, non attraverso l'affissione di tanti simboli religiosi alle pareti di un'aula (scolastica o giudiziaria che sia), quanto, piuttosto, attraverso la trasmissione dei principi di uguaglianza di tutti cittadini e del conseguente divieto di qualsivoglia discriminazione. Principi dalla cui applicazione non può che derivare un'unica ed imprescindibile conseguenza, ovvero che lo Stato debba adottare un atteggiamento di totale imparzialità nei confronti delle credenze religiose, proprio al fine di garantire la libertà di coscienza, il pluralismo, l'effettiva parità di trattamento delle credenze e la laicità delle istituzioni. In definitiva, le pronunce della Suprema Corte di Cassazione, conformandosi all'orientamento giurisprudenziale manifestato della Corte costituzionale, hanno confermato il suddetto modello nel riconoscere che lo Stato italiano debba astenersi dal privilegiare alcuna religione e garantire l'eguaglianza di tutte le confessioni e posizioni di coscienza, nel rispetto del pluralismo (equidistanza/confessionalità dello Stato), sicché la laicità impone all'ordinamento di non preferire o discriminare alcuna confessione (o posizione non religiosa) e di tutelare tutte le credenze sul piano della libertà personale.

¹¹⁵ <https://moked.it/blog/2021/09/10/la-cassazione-e-il-crocifisso-un-infelice-compromesso/#:~:text=n%C2%B0%20556%2C%20aveva%20stabilito%20che,dell%E2%80%99esposizione%20del%20crocifisso%20nelle%20aule>

¹¹⁶ A. Negri, G. Ragone, M. Toscano, L. Vanoni, *I simboli religiosi nella società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2022.

Orbene, come sopra accennato, anche le corti sovranazionali hanno affrontato il tema della laicità/statualità neutrale. La Corte di giustizia dell'Unione Europea ha, difatti, confermato la legittimità di politiche di neutralità aziendale. Nel caso *Achbita* (C-157/15, 2017), invero, la Corte ha ritenuto che un regolamento interno di un'impresa, che vietava a tutti i dipendenti di indossare simboli religiosi visibili, potesse essere giustificato dall'obiettivo legittimo di proiettare verso i clienti un'immagine di «*neutralità politica, filosofica o religiosa*»¹¹⁷. I giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno sottolineato che tale scopo rientra nel diritto di libertà di impresa (art. 16 Carta U.E.) e può anche limitare, entro limiti circoscritti, la libertà di religione dei lavoratori. Hanno inoltre affermato che un divieto generalizzato di simboli visibili è conforme all'oggetto (è «*appropriato*»), purché la politica di neutralità sia perseguita in modo coerente e sistematico. Ancora, con la Sentenza del 13 ottobre 2022 (C-344/20), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha ribadito il principio secondo cui «*la regola aziendale che vieta ai dipendenti di manifestare verbalmente, abbigliamento o in qualsiasi altro modo, le loro convinzioni religiose o filosofiche, di qualsiasi tipo, non costituisce, nei confronti dei dipendenti che intendono esercitare le loro libertà di religione o di coscienza indossando visibilmente un segno o un indumento con connotazione religiosa, una discriminazione diretta basata sulla religione o sulle convinzioni personali, purché tale disposizione sia applicata in maniera generale e indiscriminata*». In sintesi, con tale pronuncia, la Corte di Giustizia dell'U.E. riconosce che la neutralità può essere un fine legittimo, ma ne richiede criteri di proporzionalità e coerenza applicativa.

Nelle carte internazionali, invero, il diritto alla libertà religiosa è tutelato all'interno delle principali Carte dei diritti fondamentali: nell'art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, che afferma il diritto di ogni individuo alla libertà di pensiero, di conoscenza e di religione, nell'art. 9 delle Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) del 1950, nell'art. 10 della Carta di Nizza e nell'art. 6 co. 1 del Trattato di Lisbona che richiama per intero la disposizione della Carta di Nizza. Per ciò che concerne i rapporti lavorativi, a ciascun individuo devono essere garantite le libertà di religione e l'uguaglianza di trattamento senza distinzione di religione anche

¹¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

nei luoghi e nei tempi del lavoro. Il nostro ordinamento, ad esempio, assicura la piena libertà di opinione in materia religiosa del lavoratore, il divieto di licenziamento in base alle convinzioni religiose o all'appartenenza confessionale e il divieto di porre in essere trattamenti discriminatori nei confronti del lavoratore appartenente ad una determinata confessione religiosa. Nel nostro ordinamento, invero, non sussiste alcuna legge o norma specifica che vieti di indossare in pubblico capi di abbigliamento prescritti dalle confessioni religiose di appartenenza: tale libertà incontra, però, un limite, che è quello dell'obbligo all'uso di indumenti che permettono l'immediato e sicuro riconoscimento personale con il conseguente divieto di uso pubblico, senza motivo, di qualunque mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona. L'ordinamento italiano manifesta, quindi, un atteggiamento inclusivo che riconosce come leciti i simboli e i segni di tutte le confessioni religiose, compreso l'abbigliamento: infatti, due circolari ministeriali hanno in tal senso espressamente riconosciuto la compatibilità con la normativa di pubblica sicurezza della religione islamica, che impone ai credenti l'uso del copricapo o del capo coperto, considerando il rispetto di tali prescrizioni, anche nella sfera pubblica, come espressione del libero esercizio del diritto fondamentale alla libertà religiosa. Difatti, con la circolare del 1995 è stato autorizzato l'uso del copricapo nelle fotografie destinate alle carte di identità e, ancora, con una circolare del 2000 è stato previsto che il turbante, essendo parte integrante degli indumenti “abituali”, concorre ad indentificare chi lo indossa. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha chiarito altresì che *“la limitazione al diritto alla libertà religiosa per motivi di ordine pubblico deve rispondere criteri di proporzionalità e di necessità, in relazione a specifici luoghi ed istanze ove sia riscontrabile una ragionevole e legittima giustificazione”*¹¹⁸.

Anche la Corte europea dei Diritti dell’Uomo ha ribadito principi analoghi nel bilanciare laicità e libertà di culto. Difatti, nel caso *Lautsi e altri v. Italia* (GC 2011) – che originariamente riguardava l’esposizione del crocifisso in classe – la Corte EDU ha concluso che la presenza del simbolo religioso non viola di per sé la Convenzione, in quanto lo Stato ha un ampio margine di discrezionalità su tali questioni culturali¹¹⁹.

¹¹⁸<https://www.giuridicamente.com/l/abbigliamento-con-connotazione-religiosa-nei-luoghi-di-lavoro/#:~:text=L%27ordinamento%20italiano%20manifesta%20un%20atteggiamento,una%20circolare%20del%202000%20che>

¹¹⁹ <https://www.rivistalabor.it/wp-content/uploads/2021/09/Cass.-sez.-un.-9-settembre-2021-n.-24414.pdf>

La Grande Camera ha osservato che il crocifisso è «*innanzitutto un simbolo religioso*» affermando che, anche ammettendo altri significati civili del simbolo, non è determinante stabilire se assuma significati ulteriori. Invero, in precedenti casi, la Corte EDU ha comunque precisato che l'esercizio della libertà religiosa (l'art. 9 CEDU riconosce ad ogni persona il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione) deve essere rispettato anche nell'ambito dell'istruzione pubblica, a condizione che non si tratti di un'imposizione cogente di segni confessionali. Ad esempio, nel caso *Kokkinakis v. Grecia* e *Manoussakis v. Grecia*¹²⁰, si era sostenuto che lo Stato dovesse garantire il pluralismo e non privilegiare alcuna religione specifica. In generale, quindi, la giurisprudenza europea riconosce la necessità di uno «*Stato neutrale e distante dalla sfera religiosa*», il quale però può tollerare la presenza di simboli culturali o religiosi secondo una logica di pluralismo, piuttosto che di esclusione assoluta.

6. PRINCIPIO DI LAICITÀ NEL MODELLO CONCORDATARIO ITALIANO A CONFRONTO CON GLI ALTRI ORDINAMENTI EUROPEI

A livello europeo, il principio di laicità viene richiamato nei vari ordinamenti con adattamenti abbastanza simili al concetto italiano, ma non del tutto uguali. Senza manifestare la presunzione di compiere una disamina approfondita dei suddetti ordinamenti è bene richiamare i modelli degli altri Paesi europei, ponendoli a confronto tra loro, onde verificarne i punti di convergenza e quelli di divergenza alla luce di un'analisi squisitamente comparatistica. Difatti, i sistemi di relazione Stato-Chiesa in Europa sono, per la maggior parte dei Paesi, legati allo schema concordatario¹²¹ o basati su una regolamentazione bilaterale: a legislazione negoziata, a concertazione obbligatoria¹²² o, infine, a negoziazione con preventiva

¹²⁰ <https://www.lawpluralism.unimib.it/oggetti/599-kokkinakis-c-grecia-n-14307-88-corte-edu-camera-25-maggio-1993>

¹²¹ Paesi europei a strutturazione concordataria: Albania, Austria, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Estonia, Francia (Alsazia-Lorena), Germania, Italia, Lituania, Lettonia, Malta, Montenegro, Principato di Monaco, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica di San Marino, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Ungheria.

¹²² La concertazione obbligatoria è prevista per gli accordi con le confessioni di minoranza dall'ordinamento spagnolo. Lo Stato conclude accordi di collaborazione solo con «grandi famiglie», individuate come tali secondo la comune opinione.

concertazione¹²³. In misura ridotta si registra la presenza, secondo modalità e tipologie diverse, di una Chiesa di Stato¹²⁴, e solo la Francia è costituzionalmente orientata all'affermazione del principio di laicità (pur in presenza di un sistema concordatario nella regione dell'Alsazia Lorena). Nei paesi europei contemporanei, invero, i rapporti fra Stato e religione si configurano in modi molto diversi tra loro, riflettendo scelte storiche, culturali e giuridiche specifiche di ciascuna nazione. Tale eterogeneità di configurazione del rapporto Stato-Chiesa tra i vari paesi europei si è reso possibile grazie all'estraneità che ha voluto manifestare la nascente Unione Europea sin dalla stipula del Trattato di Amsterdam del 1997. In tale occasione, infatti, fu compiuto un tentativo da parte delle chiese europee di salvaguardare il proprio peso all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati europei, attraverso il riconoscimento del ruolo specifico delle stesse nella formazione dell'identità e nelle culture degli Stati membri, nonché nell'eredità comune dei popoli europei. Il tentativo si concretizzò nella Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato, che confermava la non competenza dell'Unione Europea a definire il regime relativo alle confessioni religiose e l'impegno della stessa a non pregiudicare la regolamentazione dettata dai singoli Stati membri. Questa eterogeneità rispecchia, pertanto, differenti percezioni culturali dei vari paesi: difatti, in alcuni contesti la religione riveste un ruolo pubblico molto rilevante, viceversa in altri, prevale perlopiù un atteggiamento secolarista. Il confronto interdisciplinare permette di individuare modelli di riferimento – laico, confessionale/statale, concordatario e pluralista – illustrando come ciascun paese europeo li adotti o li combini, nel quadro del proprio vissuto storico e demografico.

Alcuni Stati europei, difatti, affermano formalmente la separazione fra Stato e religione come principio costituzionale. Si analizza qui il modello laico *sostanziale*, tipicamente mutuato dal giuspositivismo francese, che consiste in una netta distinzione delle due sfere: lo Stato non riconosce alcuna religione ufficiale e si astiene dal finanziare direttamente i culti, pur garantendo la libertà di culto di tutti. Emblema di questo orientamento è la Francia, la cui Costituzione del 1958 dichiara la Repubblica “indivisibile, laica, democratica e sociale” e il principio di laicità (*laïcité*) è giuridicamente vincolante. Nel sistema francese, infatti, la legge del 1905 aveva già

¹²³ Lo Stato olandese negozia con un unico organismo che rappresenta tutte le confessioni religiose. Esso è retto da uno statuto di tipo consociativo che consente alle confessioni che ne fanno parte di «pesare» nelle decisioni a seconda della loro consistenza numerica.

¹²⁴ Regno Unito, Grecia, Malta, Danimarca, Finlandia, Svezia (fino al 2000), Norvegia (fino al 2018).

sancito la separazione dei beni e delle autorità civili da quelli ecclesiastici: l'unica eccezione interna resta l'Alsazia e la Mosella, ove rimangono in vigore disposizioni concordatarie d'epoca napoleonica. Analogamente, la laicità costituzionale è proclamata in altri paesi europei: ad esempio, in Portogallo la Costituzione garantisce la libertà religiosa senza dichiarare alcuna religione di Stato; e ancor più storicamente, i regimi comunisti dell'Europa orientale avevano imposto l'ateismo di Stato (ad oggi superato, ma molti paesi mantengono formule di neutralità costituzionale). Dal punto di vista istituzionale, in questo modello, lo Stato non riserva privilegi formali ad alcuna confessione. Le organizzazioni religiose sono libere di costituirsi in associazioni o enti, soggette alla normativa generale dell'associazionismo, senza particolari trattamenti di favore. Un caso particolare, è quello del Belgio che, pur essendo notoriamente a tradizione cattolica, conserva una forma di pluralismo ufficialmente concordatario: la Costituzione belga garantisce, difatti, libertà di religione e separazione Stato-Chiese, ma allo stesso tempo il governo finanzia le sei confessioni riconosciute (cattolica, protestante, ortodossa, anglicana, ebraica, islamica), prelevando un contributo fiscale obbligatorio sul reddito dei fedeli di quelle Chiese. In altri termini, pur mancando uno Stato confessionale, il Belgio si configura come Stato pluralista-sovvenzionante. Allo stesso modo, la Svezia ha formalmente separato la Chiesa di Svezia dallo Stato nel 2000, ma resta nell'ordinamento un «culto nazionale» (*Statens kyrka*) con funzione simbolica: in pratica, la Chiesa è finanziata tramite imposta parrocchiale prelevata dallo Stato. La Finlandia ha adottato analoghe riforme attorno al 2000. In questi paesi nordici, invero, la tendenza secolarizzatrice si accompagna però ancora ad una forte legatura culturale con le Chiese luterane, anche se il carattere *de jure* di Chiesa nazionale è venuto meno.

Culturalmente, nei paesi laici europei prevale un orientamento di secondo piano verso il fenomeno religioso: rilevanti sondaggi quali *Eurobarometer* e *Pew* mostrano che in Francia, Svezia e Belgio la maggioranza dei cittadini crede che la religione debba rimanere del tutto separata dalla politica. Ad esempio, un'indagine *Pew*¹²⁵ rivela che l'80% dei francesi e il 72% dei belgi favoriscono la separazione fra Stato e religione, mentre fra gli abitanti della Danimarca (ancora con chiesa nazionale) la differenza è meno marcata. In generale, nelle società secolari occidentali la quota di

¹²⁵ [pewresearch.org/short-reads/2018/05/29/10-key-findings-about-religion-in-western-europe](https://www.pewresearch.org/short-reads/2018/05/29/10-key-findings-about-religion-in-western-europe)

persone che si dichiarano “cristiani” è ancora ampia (64% in Francia, 71% in Germania), ma la religiosità praticante è molto ridotta: ad eccezione dell’Italia, difatti, in tutti i paesi occidentali i cristiani non praticanti (fede nominale senza partecipazione regolare) superano ampiamente quelli praticanti, tanto da comportare che nelle nazioni “laiche” le strutture religiose perdono progressivamente centralità, ma mantengono un peso identitario e valoriale che varia significativamente da stato a stato.

Un secondo modello che ha preso campo sul versante opposto, è quello in cui una confessione religiosa — in genere cristiana — è elevata a religione ufficiale o di Stato. In questo *modello confessionale* lo Stato riconosce esplicitamente un ruolo speciale a quella religione nel proprio ordinamento, garantendole, di fatto, una tutela privilegiata rispetto alle altre. Le forme variano: può trattarsi di una Chiesa statale vera e propria, o piuttosto di una Chiesa popolare con cui lo Stato mantiene stretti legami. Nei paesi scandinavi, ad esempio, la tradizione luterana ha dato vita a chiese nazionali: *casus studii* sono la Chiesa di Danimarca, la Chiesa di Norvegia e la Chiesa di Islanda. La Costituzione danese, in particolare, dichiara che «la Chiesa di Danimarca è la religione di Stato», pur garantendo la libertà religiosa dei cittadini. Ciò comporta che la Chiesa evangelico-luterana danese riceva il finanziamento statale (attraverso un apposito fondo e con contributi da tasse raccolte dal fisco) e che il Sovrano (Re di Danimarca) eserciti un ruolo formale di protettore della Chiesa. Analogamente, fino a pochi anni fa, la Chiesa di Norvegia era Chiesa nazionale, e l’Islanda riconosce ancora oggi la chiesa evangelica-luterana come religione di Stato. In generale, in questi paesi l’ordinamento rifletteva uno «Stato confessionale» storico: l’atto monastico con cui i re luterani del Nord Europa rupero con Roma aveva concesso alla Chiesa locale il privilegio di culto ufficiale, e sebbene lo Stato non imponesse la religione al popolo, la Chiesa di Stato godeva di importanti prerogative quali l’insegnamento religioso pubblico obbligatorio fino a pochi decenni fa, la cappellania militare e le benedizioni degli edifici pubblici.

Casi particolari sono quelli dei paesi ortodossi dei Balcani. Grecia e Romania, invero, contengono norme costituzionali che proclamano l’Ortodossia come religione prevalente. In Grecia, invero, l’art. 3 della Costituzione afferma esplicitamente che: «La religione prevalente in Grecia è quella della Chiesa ortodossa orientale cristiana». Di conseguenza, lo Stato greco finanzia integralmente il clero ortodosso (stipendi e pensioni dei sacerdoti equiparati a quelli degli insegnanti) e riconosce il diritto

canonico della Chiesa nei propri affari interni (matrimoni religiosi equiparati a quelli civili, insegnamento religioso obbligatorio nelle scuole pubbliche, ecc.). Questo accordo è suggellato da una lunga tradizione storica: difatti, fin dalla rivoluzione del 1821, l'Ortodossia venne identificata con l'identità nazionale greca. Ancora, in Romania e Bulgaria, sebbene le costituzioni non usino il termine "religione di Stato", la Chiesa ortodossa conserva in pratica uno *status* privilegiato (manifestato ad esempio tramite numerose festività civili di carattere religioso, presenza di vescovi nel governo consultivo e legge sul Patriarcato). In sintesi, il modello confessionale-ortodosso manifesta una forte cooperazione Stato/Chiesa basata su identità culturale comune. Dal punto di vista culturale, nei paesi confessionali la religione storica gode di ampia legittimità popolare: l'ortodossia è strettamente intrecciata alla cultura nazionale di Grecia, Romania e Bulgaria, mentre il luteranesimo ha plasmato le società scandinave (oggi comunque molto secolarizzate). Invero, in paesi come la Polonia, dove il modello concordatario con il Vaticano si avvale di un forte consenso popolare, emerge un'impronta confessionale simile a quella greca: ad esempio, un sondaggio recente mostra che il 45% dei polacchi ritiene che la Bibbia debba influenzare le leggi nazionali (contro il 31% in Italia, il 25% in Francia e il 20% in Germania)¹²⁶. La Polonia, invero, è esemplare nel suo essere «stato confessionale-cattolico», ovvero, pur essendo uno stato formalmente laico (nel senso che manchi l'identificazione di una religione d'ufficio all'interno della Costituzione), i rapporti con la Chiesa cattolica sono regolati da un concordato internazionale (1993) e da successive leggi, per cui la Chiesa gode di contributi pubblici, nonché di un rilevante ruolo nelle scuole e nelle forze armate. Ciò riflette l'egemonia religiosa della Chiesa cattolica in Polonia, pari a quella dell'Ortodossia in Grecia.

Un terzo modello prevalente in Europa prevede accordi bilaterali (generalmente concordati) con la principale confessione cristiana, ma senza che venga proclamata una determinata religione di Stato. È il caso soprattutto dei paesi a maggioranza cattolica (quali Italia, Spagna, Austria, Germania, Polonia, Malta, e altri) dove la Chiesa cattolica risulta storicamente influente, rivestendo una posizione tale da poter "trattare" con lo Stato moderno. In questo modello concordatario lo Stato riconosce pubblicamente la Chiesa cattolica come soggetto autonomo, con ampi poteri

¹²⁶ [pewresearch.org/short-reads/2018/05/29/10-key-findings-about-religion-in-western-europe](https://www.pewresearch.org/short-reads/2018/05/29/10-key-findings-about-religion-in-western-europe)

nel proprio ambito di competenza, garantendole altresì specifici diritti (quali ufficio di culto, scuole cattoliche, assistenza religiosa negli ospedali ecc.) in cambio del rispetto di precisi doveri (non invadere la sfera di competenza del potere secolare, rispetto delle cariche politiche statali e dell'ordine pubblico nell'esercizio del relativo culto, ecc.). I concordati attuali, successivi al 1989 e alla fine della dicotomica contrapposizione est-ovest, hanno proseguito un percorso già avviato in epoca post-conciliare ed emerso sin dal Concordato spagnolo: il superamento dell'affermazione del «confessionismo di Stato». Infatti, a partire da tale momento, la Chiesa non ha più rivendicato, attraverso la contrattazione bilaterale, la codificazione di tale anacronistico principio giuridico, ma ha preferito, piuttosto, mantenere e rinsaldare relazioni diplomatiche e normative anche con società ampiamente secolarizzate, diffusamente laiche se non addirittura caratterizzate, a livello sociale, da diverse maggioranze religiose. Così, lo spostamento del baricentro dello *ius publicum ecclesiasticum* dalla tutela della libertà della Chiesa alla rivendicazione del diritto alla libertà religiosa, legata sia ai principi del diritto internazionale che alla rinnovata ecclesiologia derivata dal Concilio Vaticano II, ha determinato un ripensamento e un riequilibrio delle relazioni della comunità politica con quella religiosa. Quest'ultima, infatti, rinunciando alla qualificazione di *societas iuridice perfecta*, non si è più basata sulla difesa di situazioni di privilegio, ma si è posta alla ricerca di forme sempre nuove di dialogo. Nei «nuovi» concordati emergono, dunque, elementi diversi, ma sempre fondati sul concetto di cooperazione: talvolta si afferma che la religione cattolica è quella della maggioranza della popolazione (come avviene in Polonia o in Croazia), e in altri casi, invero, che la stessa ha forti radici nella cultura o tradizione del Paese (come in Polonia o a Malta) o che rende un servizio allo sviluppo della vita spirituale (ad es. in Croazia). Essi rivestono schemi giuridici simili, fondati sul riconoscimento e sul rispetto di determinate libertà, quali l'organizzazione, la comunicazione, la creazione di scuole, *etc.*

Tali strumenti giuridici rappresentano, quindi, nella fase attuale non soltanto il mezzo più idoneo di cui la Santa sede dispone per preservare e conquistare spazi di libertà – utilizzando un istituto che ha una coattività non solo all'interno del singolo Stato firmatario, ma anche a livello internazionale – ma soprattutto consente di riaffermare la propria presenza – in forme sempre più incisive – negli equilibri geopolitici mondiali. Vi è, quindi, il recupero di un ruolo «pubblico» della Chiesa che riguarda, in senso generale, tutte le istituzioni religiose nelle società contemporanee, e

ciò è dimostrato dalla molteplicità di modalità di contrattazione bilaterale che, almeno a livello europeo, emerge incisivamente con varie confessioni religiose. Questo fenomeno determina, inoltre, delle importanti e ulteriori conseguenze giuridiche dal momento che il livello della contrattazione tende a essere affidato ad attori diversi, destrutturando, così, gli schemi tradizionali della gerarchia delle fonti. Dall'altra parte, lo Stato riconosce, sulla base del proprio diritto, l'autonoma esistenza delle Chiese e delle comunità religiose, tutela il bene supremo della libertà di religione e delle comunità che la esprimono e, allo stesso tempo, rafforza il proprio limite esterno attraverso la negazione di una Chiesa di Stato. In tal senso si evidenzia anche – sotto l'aspetto del diritto statale – un vantaggio decisivo che spetta all'accordo, il quale impone l'obbligo di chiarezza delle responsabilità. Fin quando le Chiese restano fattori importanti nella realtà della collettività politica, persiste la necessità di un'esauriente regolamentazione delle loro relazioni con lo Stato. Entrambe le parti devono, quindi, assumersi ciascuna la propria responsabilità: ciò deve manifestarsi anche all'esterno e, a tal fine, l'accordo è un eccellente strumento giuridico. La sua formale conclusione costringe le parti ad esprimere chiaramente le proprie concezioni fondamentali, sulla base dell'idea che ciascuna ha di sé stessa; inoltre, a causa della sua particolare formalità normativa, svolge una positiva funzione di garanzia, in quanto delinea in forma visibile i reali rapporti di forza e le tendenze interne alla struttura sociale.

L'esempio classico del modello concordatario, così come già analizzato nei capitoli precedenti, è rappresentato dallo Stato italiano che garantisce pari libertà a tutte le confessioni religiose, seppur mantenendo particolari prerogative a favore della religione cattolica (tra cui: validità del matrimonio religioso, insegnamento facoltativo nelle scuole, regime dell'Otto per Mille sui fondi pubblici, assistenza ecclesiastica negli enti pubblici). Sebbene lo Stato italiano venga identificato quale rappresentazione cardine del modello «concordatario», esso viene qualificato anche come modello «piramidale». Si tratta, invero, di un'immagine che può meglio illustrare la posizione delle confessioni religiose minoritarie nei contesti nazionali caratterizzati dalla prevalente presenza di una chiesa, per cui, da questo punto di vista (in una situazione via via più pluralistica), si presta attenzione non soltanto al rapporto bilaterale tra stato e chiesa ma anche alla collocazione istituzionale delle altre religioni. Se si considerano, difatti, anche gli altri culti, questo modello di rapporti tra stato e chiesa si presenta come una vera e propria piramide al cui vertice c'è la Chiesa

cattolica, in virtù del rapporto privilegiato e paritario che ha con lo Stato. Seguono una serie di altre confessioni e movimenti religiosi che lo Stato riconosce tramite semplici intese, norme di diritto pubblico che non hanno il rango di trattato internazionale (come l'intesa tra Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche)¹²⁷. E infine, alla base della piramide, troviamo il gruppo delle organizzazioni religiose con cui lo Stato non ha firmato alcuna intesa e che non beneficiano di alcun riconoscimento (istituzionale) da parte di esso (come ad esempio l'Islam). Tuttavia, se si tiene conto della diffusione dei fedeli, la piramide deve intendersi “rovesciata”, con la base più in alto e la punta verso il basso. Questo perché, tutt'oggi, la maggior parte dei fedeli si riconosce nell'organizzazione al vertice della piramide (la Chiesa cattolica), mentre – scendendo nel livello di riconoscimento – ai livelli più bassi troviamo le organizzazioni religiose che hanno maturato intese con lo stato (o ancora prive di riconoscimento) e a cui appartengono quote minoritarie di popolazione. Si tratta di un elemento importante per capire la giustificazione e la *ratio* del modello concordatario/piramidale.

Analoghi meccanismi esistono in Austria (ove vige tutt'oggi un concordato risalente al 1933) ed in Germania (che, seppur formalmente laica, applica un sistema c.d. di Neutralità Attiva, ove lo Stato percepisce una *Kirchensteuer* (tassa ecclesiastica) dai fedeli e la devolve alle Chiese riconosciute, pagando così i salari dei cappellani nelle istituzioni pubbliche). In Germania, pertanto, le confessioni cristiane (cattolica e protestante) sono inserite in una trama di cooperazione col governo: lo Stato «sostiene le religioni neutrali, senza diventarne parte, attraverso il principio della neutralità costruttiva». Paesi a storia cattolica come Spagna e Portogallo hanno vissuto un'evoluzione simile: durante i regimi autoritari (*Franco*, *Salazar*) la religione cattolica manteneva uno *status* di religione di Stato, con Concordati intrisi di privilegi (stipendi ai sacerdoti, scuole religiose obbligatorie, divieto di divorzio ecc.). Solo con le nuove costituzioni democratiche di fine anni '70 il cattolicesimo venne formalmente dismesso da religione statale. Nel caso spagnolo, per l'appunto, la Costituzione del 1978 ha sancito la libertà religiosa e avviato il processo per “destatalizzare” il cattolicesimo quale religione ufficiale. I concordati del 1979 riflettevano difatti questa

¹²⁷ Lo Stato italiano ha firmato intese con numerose confessioni religiose, tra cui la Chiesa Cattolica (tramite il Concordato modificato nel 1984) e le seguenti confessioni non cattoliche: Tavola Valdese, Assemblee di Dio, Chiesa evangelica luterana, Unione delle comunità ebraiche, Chiesa cristiana avventista, Sacra arcidiocesi ortodossa, Chiesa apostolica, Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni, Unione buddhista italiana e Unione Induista italiana. Sono stati firmati anche accordi con altri stati, come un *memorandum* con gli Stati Uniti sulla salute e le scienze mediche nel 2021.

impostazione: il finanziamento diretto della Chiesa da parte dello Stato venne progressivamente sostituito da meccanismi di deduzione fiscale da parte dei contribuenti, ma lo Stato continuò a sovvenzionare in parte scuole cattoliche e clero fino alla fine degli anni '80. In Portogallo, similmente, benché la separazione Stato/Chiese fosse divenuta formale a partire dal 1911 con l'avvento della Costituzione, anche qui non mancarono intese bilaterali: l'ultimo concordato col Vaticano risale al 2004, anno in cui venne sottoscritto anche un accordo con la Chiesa episcopale anglicana, a riprova di un approccio negoziale generale per tutte le confessioni religiose. In sostanza, nei paesi concordatari l'assetto istituzionale combina da un lato libertà formale per tutte le confessioni religiose (come previsto dall'art. 8 Cost. per l'Italia)¹²⁸ e, dall'altro, obblighi di negoziazione *ad hoc* con ciascuna religione maggioritaria. Tale modello ha visto negli ultimi decenni una qualche emersione anche tra i paesi dell'Est Europa, che hanno, invero, stipulato nuovi accordi con la Santa Sede o con altre Chiese per regolare giuridicamente rapporti che erano stati spezzati dal regime precedente. Come osservato dal critico letterario Severino Ferrari, *«giudicando da quanto è accaduto nei Paesi post-comunisti, il sistema concordatario è tutt'altro che superato: ben otto paesi hanno concluso concordati o accordi con la Chiesa cattolica o altre comunità religiose in un breve lasso di tempo»*. Ciò avviene in Paesi come la Croazia, la Slovenia, l'Ungheria, la Lettonia e la Lituania, ove la legge riconosce uguali diritti a tutte le confessioni religiose, promuovendo un'ampia cooperazione, senza tuttavia giungere ad uno Stato "confessionale".

Dal punto di vista culturale poi, nei regimi concordatari la religione ufficiale conserva un forte seguito popolare, sebbene convivano istanze secolari più o meno incisive. Ad esempio, in Italia, il cattolicesimo viene ancora percepito (dal 57% degli italiani) come parte integrante dell'identità nazionale (dato elevato rispetto alla media europea), e di questi, il 65% dichiara che la religione ha un impatto positivo sulla società. Tuttavia, il modello di stato civile prevale: solo il 22% degli italiani ritiene, infatti, importante che un *leader* politico debba condividere con l'elettorato le proprie credenze religiose (contro ad es. il 30% in Polonia), indicando una certa distanza tra valori civili e fede personale. Allo stesso modo, in Spagna e Portogallo il pluralismo

¹²⁸ G. Anello, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art.8 cpv. cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2007.

religioso è ormai dato per scontato, benché la Chiesa cattolica mantenga ancora oggi una rilevante influenza (ad es. ancora oggi lo stipendio degli insegnanti di religione cattolica in Spagna è pagato dallo Stato). In sostanza, il modello concordatario riflette un equilibrio di collaborazione tra Stato e Chiesa dominante, ma sempre inserito in società dove il fenomeno religioso è decisamente plurale¹²⁹.

Un quarto modello, tipicamente presente in alcuni Stati dell'Europa occidentale, è quello pluralista-cooperativo. Qui lo Stato non mantiene una religione ufficiale, bensì instaura meccanismi di rapporto organizzato con tutte le confessioni principali. Forme note in questo ambito sono la c.d. “concertazione obbligatoria”, tipica della Spagna per le minoranze religiose non cattoliche (ove la legge prevede la possibilità di stipulare intese con ogni confessione rappresentata da un certo numero di fedeli), o il c.d. “sistema olandese”, ove tutte le religioni trattano con lo Stato attraverso un unico organismo rappresentativo. Due nazioni che hanno scelto di ispirarsi a tale modello sono il Belgio e il Lussemburgo: in entrambi i Paesi, invero, non esistono chiese ufficiali di Stato, ma quest'ultimo riconosce ufficialmente alcune confessioni religiose che ricevono, così, ampi finanziamenti statali. Ad esempio, in Belgio, il sostegno pubblico alle Chiese non si fonda su un vero e proprio concordato, bensì piuttosto su un'ordinanza generale, che garantisce precisi diritti alle confessioni religiose coinvolte (ad es. i capi religiosi trovano posto di diritto nei consigli statali, onde permettere loro di offrire consulenza su temi etici). Allo stesso modo, nei Paesi Bassi, lo Stato (che ha sempre custodito e tutelato una tradizione di coesistenza tra le varie religioni professate nel Paese) intrattiene rapporti paritari con protestanti, cattolici, musulmani, ebrei ecc., senza che nessuna di tali confessioni religiose goda di alcun genere di supremazia sulle altre. Ancora, la Svizzera rappresenta un caso ibrido tra quelli fin qui analizzati. Invero, nonostante sia suddivisa in cantoni con chiese ufficiali luterane o cattoliche, a livello confederale lo Stato garantisce ampia e piena libertà religiosa: il risultato è un sistema misto, che include elementi cooperativi e di pluralismo assicurato. Anche il Regno Unito moderno è caratterizzato da aspetti pluralisti: sebbene l'Inghilterra mantenga la Chiesa anglicana come chiesa nazionale (*established church*), nessun obbligo di appartenenza è imposto alla popolazione, e difatti altre confessioni sono ampiamente libere di operare all'interno dello Stato,

¹²⁹ M.C. Folliero, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Diritto e religioni*, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2009.

mentre i Governi hanno concretamente ribadito la netta separazione tra potere civile e religioso. Nel complesso è possibile sostenere che i modelli pluralisti fin qui analizzati enfatizzano il dialogo interconfessionale, garantendo così la più ampia capacità di confronto tra le varie confessioni religiose e lo Stato ove le stesse operano.

In termini culturali, tali sistemi riflettono società pluralistiche e tolleranti. Ad esempio, secondo i dati *Pew*¹³⁰, il Belgio conta oggi circa il 41% di non religiosi e circa il 49% di cristiani (perlopiù cattolici); analogamente, l'Olanda è tra i paesi più secolarizzati d'Europa. In tali società, la religione è considerata come scelta individuale, ed i valori pubblici si modellano spesso su un consenso laico-democratico. Ciò non significa che la religiosità sia irrilevante: anzi, migranti da altre tradizioni (ad esempio islam, o ortodossi dell'Est Europa) interagiscono con il quadro legislativo nazionale attraverso gli stessi meccanismi riconosciuti alle grandi confessioni. Per esempio, in Svezia, soltanto il 20% degli intervistati *Pew* ritiene che la Bibbia debba influenzare l'organo politico-legislativo (il dato più basso in Europa), segno, *a contrario*, di una fortissima laicizzazione culturale, contrapposta alle percentuali più alte presenti in Grecia o in Polonia (circa il 65 %). La spaccatura Nord/Sud o Est/Ovest sul ruolo culturale della religione è pertanto netta: paesi pluralisti come Svezia o Olanda presentano valori pubblici di tolleranza multi-confessionale, mentre paesi confessionali emergenti manifestano, ancor oggi, la necessità di un vero e proprio “collante religioso”.

Al di là delle categorie principali fin qui sinteticamente analizzate, ogni Stato europeo adotta specifiche norme e istituzioni a tutela del pluralismo religioso. La libertà di religione è, difatti, garantita dalla maggior parte delle costituzioni degli stati europei (atteso che l'art. 9 CEDU, che tutela per l'appunto la libertà religiosa, viene recepito nei vari Paesi U.E.), ma con declinazioni diverse: in Francia, ad esempio, il principio di laicità espresso esige la neutralità dello Stato come pure dei suoi funzionari; in Italia, invero, la Costituzione, all'art. 8, dichiarando che «*tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge*», manifesta implicitamente il carattere laico su cui deve fondare le radici il potere secolare. In diversi paesi europei poi, l'emergere di nuove fedi religiose (come l'islam, il buddismo ecc.) ha spinto alla ratifica di “intese attuative” alla pari dei concordati. Ad esempio,

¹³⁰ pewresearch.org/short-reads/2018/05/29/10-key-findings-about-religion-in-western-europe

l'Italia ha firmato intese con la religione ortodossa, evangelica, valdese, ebraica, ecc., creando così un sistema c.d. di "concordati generali". Il risultato è un mosaico giuridico in cui anche i culti minoritari possono avere una vera e propria rappresentanza ufficiale (delegati nel Ministero degli Interni) e ricevere concrete agevolazioni (come l'esenzione IMU per i luoghi di culto, o alcune facilitazioni scolastiche). Ancora, sul fronte istituzionale, emerge il fenomeno dei "consigli religiosi": in Svizzera, ad esempio, esistono consigli riconosciuti dallo Stato per i cattolici di lingua tedesca o francese; in Spagna, ogni comunità Islam ha un «*mufti*» riconosciuto dallo Stato; in Belgio, i saggi ebrei e musulmani partecipano all'*iter* legislativo in ruoli consultivi (Consigli del Culto). Queste forme di rappresentanza simboleggiano invero come lo Stato europeo moderno includa le confessioni nel tessuto pubblico, seppure con prerogative limitate. Un esempio concreto lo fornisce la Germania, ove i capi di quasi tutte le maggiori Chiese cristiane (cattolici, luterani, riformati) e altre comunità (ad es. ebrei) prendono parte a «commissioni congiunte» di consultazione col governo.

È bene ricordare inoltre che, oltre che sul piano politico-istituzionale, il ruolo effettivo della religione nella società si misura sul versante culturale e dell'opinione pubblica. Recenti studi svelano, invero, profonde differenze a livello intra-europeo, distinguendo, da un lato l'Europa settentrionale e occidentale che mostra tendenze ampiamente secolariste, come ad esempio, in Svezia ove solo il 29% della popolazione crede in Dio, o nel Regno Unito, ove il 46% della popolazione si dichiara religiosa, ma solo il 18% frequenta la chiesa, e benché la Chiesa d'Inghilterra sia *establishment church*, la stragrande maggioranza della popolazione accetta una politica laica; sulla stessa linea di pensiero, il 72% dei francesi considera importante che le leggi rimangano laiche, e in Germania il progressivo pluralismo ha generato aperture legislative come il riconoscimento dell'Islam quale religione di diritto pubblico in alcuni *Länder*; dall'altro canto, l'Europa meridionale e centro-orientale manifesta retaggi più squisitamente religiosi: come detto, in Polonia spiccano percentuali elevate di cittadini favorevoli ad una legislazione ispirata da valori religiosi, e più nello specifico, in Grecia, il cristianesimo è veicolato anche da simboli nazionali (croci su edifici pubblici, preghiere in Parlamento) più che nel resto dell'Europa. Sondaggi recenti rilevano che in Italia il 65% ritiene che la religione abbia un impatto positivo sulla società, contro meno del 50% in Francia o Regno Unito. Questa instabilità del

sentimento religioso si riflette anche nelle demografie di fede: l'Europa occidentale vede crescere il numero di "non religiosi" (26% in Germania, 23% in Regno Unito), mentre nell'Europa dell'Est, quasi ovunque, oltre l'80% della popolazione si dichiara cattolico o ortodosso¹³¹.

In conclusione, l'Europa del XXI secolo è una fucina di pluralismo religioso: le linee divisorie tradizionali (protestantismo vs cattolicesimo, Stato confessionale vs Stato laico) non sono più universalmente valide. Come osserva il succitato Prof. Ferrari, la vecchia partizione in paesi "concordatari", "statali" o "separati" viene oggi ampiamente superata, poiché ogni sistema manifesta in sé elementi contrapposti¹³². Gli Stati che avevano scelto il modello confessionale mantengono oggi profonde radici religiose nella cultura nazionale; viceversa, quelli che avevano optato per regimi concordatari, ancora oggi bilanciano cooperazione e secolarismo; quelli veramente laici talvolta si sono rivelati più inclini al dialogo con le Chiese (tramite accordi successivi) di altri che avevano, viceversa, una formalità concordataria. In ogni caso, le evidenze empiriche mostrano che in tutta Europa le religioni continuano a intersecarsi con la vita pubblica, pur all'interno di un contesto di sempre maggiore pluralismo di fatto. La percezione popolare del fenomeno religioso si è spostata dall'idea di una Chiesa cattolica unica dominante verso una accettazione "multireligiosa" dello spazio pubblico, ove le ricerche sociologiche registrano accettazione di confessioni religiose diverse nella vita sociale (anche se spesso con «disturbi» culturali) e apprezzamento del pluralismo. Tuttavia, rimangono ancora oggi notevoli divergenze tra: da un lato Stati come Svezia e Francia, i quali esigono che la religione sia interiormente ed esteriormente privata, dall'altro, Paesi come Polonia e Grecia, che enfatizzano la componente collettiva della fede religiosa nel definire identità e coesione nazionale. Questa varietà di modelli e valori riflette il retaggio storico dei diversi contesti europei, imponendo agli studiosi di diritto, storia e sociologia di considerare il fatto che il rapporto Stato-Chiesa si è oggi evoluto in "multilivello": formalmente garantito dal diritto (costituzioni, trattati, leggi, regolamenti, consuetudini), incentivato o limitato dalla politica (finanziamenti, istruzione, garanzia di prerogative), e vissuto concretamente nella cultura popolare e nelle pratiche sociali. Un'analisi comparata approfondita conferma che non esiste un

¹³¹ pewresearch.org/short-reads/2018/05/29/10-key-findings-about-religion-in-western-europe

¹³² <https://www.concordatwatch.eu/silvio-ferrari-on-church--state-in-europe>

unico percorso “europeo” in materia religiosa, ma piuttosto un equilibrio dinamico di tradizione e innovazione. Ad oggi, infatti, fattori come la migrazione, il multiculturalismo, le tecno-culture (ad es. bioetica) e la polarizzazione politica rendono ancora più cruciale questo studio comparativo, mostrando come la molteplicità dei regimi giuridici e culturali dello Stato-Chiesa in Europa costituisca una risposta complessa a domande secolari su laicità, libertà religiosa e ruolo pubblico della fede, risposte che ogni paese ritaglia a partire da un proprio modello storico-culturale (laico, confessionale, concordatario, pluralista) ed evolutive esigenze sociali.

7. DISAMINA DEL RAPPORTO STATO-CHIESA NEI SINGOLI PAESI DELL’UNIONE EUROPEA

Come argomentato nel precedente capitolo, a livello europeo sussistono diversi modelli di regolazione del rapporto stato/confessioni religiose, caratterizzati da una laicità più o meno accentuata a livello statale. Ora, al fine di fornire una panoramica sovranazionale in merito ai rapporti instauratisi tra i singoli stati membri e le confessioni religiose presenti al loro interno (partendo chiaramente dalla confessione cattolica), si ritiene utile analizzare brevemente e singolarmente i paesi dell’Unione Europea, verificando i punti di conformità e le differenze¹³³.

La Francia è la Nazione dove, storicamente, la netta separazione tra Stato e Chiesa ha rappresentato un esempio virtuoso, venendo ritenuto il Paese di riferimento per il principio di *laïcité*. L’art. 1 della Costituzione francese definisce, infatti, la Repubblica come «indivisibile, laica, democratica e sociale»: si ricorda, invero, che già la legge del 1905 sancì la separazione tra Stato e Chiese, vietando finanziamenti pubblici agli istituti religiosi, garantendo al contempo la piena libertà di culto e rendendo definitivamente la Francia uno stato separatista, laico ed aconfessionale¹³⁴. In particolare, l’art. 28 della legge 1905 proibisce l’affissione di simboli o emblemi religiosi sui monumenti pubblici o in luoghi aperti al pubblico, salvo esigue eccezioni (luoghi di culto, cimiteri, musei). Specificamente, nelle scuole pubbliche francesi, è vietato indossare abiti od oggetti che possano essere ritenuti manifestazioni religiose

¹³³ https://it.wikipedia.org/wiki/Rapporto_Stato-Chiesa

¹³⁴ P. A. Làzaro, A. Ciampani, F. García Sanz, *Religione, laicità e società nella storia contemporanea. Spagna, Italia e Francia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018.

vistose (come ad esempio crocifissi, *menorah*, *burqa*, *hijab*, ecc.), per motivi di neutralità dell'insegnamento; anche nell'ambito della pubblica amministrazione, invero, il principio di neutralità impone che chi eserciti funzioni pubbliche non ostenti alcun simbolo religioso nello svolgimento della propria professione. Le religioni non ricevono finanziamenti statali diretti (a parte la manutenzione delle chiese storiche costruite fino al 1905); viceversa, le scuole private di stampo religioso possono stipulare accordi con la pubblica amministrazione, ricevendone sì finanziamenti, ma accettando altresì di sottoporsi a specifiche forme di controllo. In tal modo, lo Stato francese si autodefinisce formalmente *a-confessionale*, riconoscendo purtuttavia allo stesso tempo la libertà religiosa come libertà individuale. Per tutta la popolazione il giorno di riposo settimanale è la domenica, senza alcuna eccezione. In merito al rapporto di coniugio, invece, l'unico matrimonio ammesso è quello civile, mentre quello religioso è privo di qualunque efficacia legale ed obbligatoriamente successivo a quello civile. Il 13 ottobre 1999 il Parlamento francese ha approvato il Pacs (patto civile di solidarietà) che riconosce e regola le coppie di fatto (sia eterosessuali che omosessuali), a cui si è aggiunto il 23 aprile 2013 il matrimonio tra le coppie dello stesso sesso.

A differenza del su analizzato modello francese, il modello tedesco è di tipo pluralista e cooperativo. La Legge Fondamentale (costituzione) non dichiara uno Stato ateo o confessionale, ma garantisce la libertà religiosa nell'art. 4 – tutelando, pertanto, anche la posizione dei laici - ed equipara per legge associazioni religiose e associazioni filosofiche senza fine di lucro (art. 137: «*alle associazioni religiose vengono equiparate quelle associazioni che perseguono il fine di coltivare in comune un'ideologia filosofica*»). La dottrina giuridica tedesca organizza il rapporto Stato-Chiese sui principi di neutralità dello Stato, tolleranza e parità di trattamento¹³⁵. Di fatto, esistono accordi (i c.d. *Konkordati*), sia federali che sub-statali, con le confessioni più rilevanti (cattolica e protestante, ma anche ortodossa o ebraica in alcuni *Länder*)¹³⁶, che prevedono corsi di religione nelle scuole, assistenza spirituale ospedaliera, sostegno economico (compresi salari di insegnanti di religione), finanziamenti pubblici e la riscossione della *Kirchensteuer* (tassa ecclesiastica imposta

¹³⁵ <https://www.cesareburgazzi.it/il-sistema-tedesco>

¹³⁶ I *Länder* sono gli stati federati tedeschi, ovvero le entità politiche ed amministrative di primo livello che formano la Repubblica federale di Germania e che godono di ampia autonomia.

ai fedeli) da parte dello Stato che provvede alla riscossione per conto delle Chiese. Lo Stato federale tedesco versa altresì cospicui contributi alle confessioni a titolo di compensazione storica, pur mantenendo un regime di pluralismo protetto. Dal punto di vista normativo, quindi, la neutralità non significa assenza di rapporti (come a livello italiano): piuttosto, le autorità si astengono dall'imporre una religione "ufficiale" di Stato, ma viceversa collaborano con le Chiese nel rispetto della piena e assoluta parità. Nella scuola pubblica questa cooperazione si esplica nell'insegnamento facoltativo della religione, affidato allo Stato ma secondo programmi concordati con le singole confessioni. Al tempo stesso, 7 *Länder* su 16 hanno vietato la possibilità di indossare il velo islamico alle insegnanti della scuola pubblica, dimostrando come anche la Germania contemperi il pluralismo religioso con limiti ragionevoli di neutralità nel contesto formativo¹³⁷. In sintesi, il sistema tedesco bilancia separazione formale e cooperazione sostanziale, secondo un approccio pragmatico alla laicità. I rapporti con la Chiesa cattolica sono disciplinati da un Concordato, ma anche la Chiesa luterana dispone di uno *status* speciale garantito dalla Costituzione. La presenza di simboli religiosi negli edifici pubblici è disciplinata a livello di singolo *land* e sussiste, inoltre, a livello nazionale il divieto di indossare il velo integrale conducendo i veicoli. In Germania, l'unico matrimonio ammesso è quello civile, mentre quello religioso è privo di qualunque efficacia legale ed obbligatoriamente successivo a quello civile. Il 17 luglio 2002, una sentenza emessa dalla Corte costituzionale federale di *Karlsruhe*, ha sancito la costituzionalità della Legge sull'Unione per la Vita, regolamentante anche le unioni omosessuali che, una volta registrate davanti ad un ufficiale civile, godranno di diritti e doveri identici alle coppie eterosessuali.

La Costituzione spagnola (in vigore dal 1978) è una delle poche a livello europeo ad affermare concretamente il principio di *aconfesionalità* dello Stato: nessuna religione è dichiarata "di Stato" (art. 16), ma la libertà religiosa e di culto è ampiamente garantita. Lo Stato può, tuttavia, stipulare accordi con le confessioni, come avvenne con il concordato del 1979 con la Chiesa cattolica¹³⁸. Il sistema fiscale spagnolo prevede un meccanismo analogo all'8×1000 italiano: i contribuenti possono destinare il 7×1000 delle imposte a sostegno della Chiesa cattolica o di altri enti sociali,

¹³⁷ A. Francia, L. Trapassi, *I rapporti giuridici fra lo Stato e la Chiesa in Germania. Lineamenti di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2021.

¹³⁸ P. A. Lázaro, A. Ciampani, F. García Sanz, *Religione, laicità e società nella storia contemporanea. Spagna, Italia e Francia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018.

e dal 2007 ciò è stato reso «opzionale» e non più obbligatorio come in precedenza. I ministri religiosi non godono di stipendi statali (come in Italia), e la Chiesa paga l'IVA sulle transazioni immobiliari come ogni altro ente economico. L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche è opzionale e affidato a docenti selezionati dalle stesse confessioni. Recentemente, decisioni giudiziarie spagnole hanno sollevato il tema dei simboli religiosi: ad esempio un tribunale di Valladolid ha ordinato di togliere i crocifissi dalle aule scolastiche. Complessivamente, la Spagna è uno Stato *laïc* (laico/aconfessionale) che si colloca su un modello di neutralità simile a quello italiano: uno Stato formalmente neutrale, ma in cui permangono stretti legami organizzativi e finanziari con la Chiesa cattolica. Dal luglio 2005 il matrimonio omosessuale è riconosciuto dalla legge e nel 2010 è stata approvata una nuova legge sull'aborto, meno restrittiva della precedente.

In Austria, invero, ventidue culti sono riconosciuti dalla legge, accedendo così a vantaggi di tipo fiscale/contributivo: essi riscuotono delle imposte direttamente dai loro fedeli. I rapporti con la Chiesa cattolica sono disciplinati da un Concordato del 1933, più volte aggiornato. Le tasse ecclesiastiche gravano soltanto sugli appartenenti alle confessioni religiose più importanti, nella misura di circa l'1-2% del reddito: chi recede dalle comunità di fede "sbattezzandosi" non è soggetto ad alcuna imposta. Le coppie di fatto sono riconosciute dalla legge, così come l'accesso all'adozione per le coppie gay. La fecondazione eterologa è, invece, vietata. Una sentenza della Corte costituzionale austriaca del 2012 ha sancito la legalità dei crocifissi nelle aule scolastiche e nel 2017 il Parlamento austriaco ha votato la messa al bando del velo integrale.

In Belgio sono riconosciuti per legge sei culti religiosi, i quali fruiscono dell'esenzione dall'imposta sugli immobili e i loro ministri sono stipendiati dallo Stato. Le associazioni umanistiche sono equiparate alle religioni, per cui ricevono fondi per assicurare il servizio di assistenza morale negli ospedali e nelle strutture obbligatorie e l'insegnamento dell'etica laica nelle scuole. L'ora di religione e l'ora di etica sono alternative ed entrambe non obbligatorie: dal 2016, nella parte francofona, è stata introdotta un'ora di "educazione di filosofia e cittadinanza" e dal 2011 è in vigore una legge che proibisce di indossare in pubblico il *burqa*. L'unico matrimonio ammesso in Belgio è quello civile, mentre quello religioso è privo di qualsivoglia efficacia legale ed obbligatoriamente successivo a quello civile. Il 16 maggio 2002 è

stata approvata una nuova legge che legalizza l'eutanasia, mentre il 31 gennaio 2003 è stata approvata una norma che autorizza il matrimonio tra persone dello stesso sesso, ed in seguito, il 24 aprile 2006, è stata, infine, approvata una legge che permette alle coppie omosessuali di adottare bambini. L'ordinamento belga distingue tra culti riconosciuti e culti non riconosciuti: l'attività dei culti riconosciuti è regolata da una apposita legge negoziata di fatto con la confessione religiosa; l'attività dei culti non riconosciuti, viceversa, è regolata dal diritto comune.

La Costituzione bulgara individua la Chiesa ortodossa nazionale quale religione "tradizionale" del paese, tanto che è l'unica confessione religiosa a non avere l'obbligo di doversi registrare in tribunale: la legge del 2003, tuttavia, è stata criticata dal Consiglio d'Europa in quanto limitativa del pluralismo religioso. Le confessioni registrate ricevono fondi dallo Stato, nelle scuole è possibile seguire un insegnamento facoltativo di cristianesimo e islamismo e dal 2016 è vietato indossare il velo integrale in pubblico. In Bulgaria non vi è alcun riconoscimento delle coppie di fatto, sia etero che omosessuali.

A Cipro, la Costituzione accorda alla chiesa greco-ortodossa nazionale il privilegio di autogovernarsi: tale chiesa è anche l'unica esentata dal pagamento di imposte sulle attività non esclusivamente commerciali. Analoghi privilegi sono concessi all'islam nella parte turca dell'isola che, tuttavia, non è sotto il diretto controllo del governo. Nella Costituzione sono, inoltre, riconosciute tre ulteriori minoranze - cattolici maroniti, ortodossi armeni e cattolici romani – le quali godono anch'esse di esenzioni dalle imposte. Gli altri gruppi religiosi, invero, sono considerati come mere associazioni no-profit. Da notare che una direttiva del governo autorizza esplicitamente l'abbigliamento religiosamente connotato nelle scuole da parte degli studenti. Anche a Cipro, non vi è alcun riconoscimento delle coppie di fatto, sia etero che omosessuali.

In Croazia, la Chiesa cattolica dispone di contributi statali e di altri privilegi, garantiti dal Concordato del 1996 e vi sono, inoltre, altri analoghi accordi stipulati con quindici confessioni di minoranza. Queste sedici comunità hanno il diritto di celebrare matrimoni con valore civili, di insegnare nelle scuole e di avere cappellani militari. La Chiesa cattolica dispone inoltre di importanti benefici, tra i quali un accesso privilegiato ai mezzi di informazione pubblici e la presenza del crocifisso negli edifici pubblici. Le coppie di fatto, anche omosessuali, dal 2003 hanno trovato un

riconoscimento legale di “coabitazione non registrata” e nel 2012 è stata approvata una legge sulla fecondazione artificiale di stampo liberale.

In Danimarca, il sovrano deve costituzionalmente far parte della Chiesa Nazionale danese (luterana). Il clero luterano è stipendiato per il 40% dallo stato, che si sobbarca anche i costi di formazione. Vi è altresì un’imposta ecclesiastica a carico dei soli fedeli luterani a beneficio della stessa Chiesa, che gode anche dell’esenzione dall’imposta sugli immobili. L’ora di religione nelle scuole è anch’essa impartita dai ministri della Chiesa Nazionale: si può esserne dispensati qualora i genitori garantiscano un loro personale impegno pedagogico alternativo, atteso che l’insegnamento è neutro dal punto di vista confessionale. L’emittente pubblica radiofonica trasmette giornalmente la funzione che si svolge nella principale cattedrale del paese. Nel 2018 è stato introdotto il divieto di indossare pubblicamente il velo integrale. Il matrimonio omosessuale è riconosciuto legalmente e può essere celebrato anche nelle chiese luterane. Le coppie omosessuali possono adottare e possono, altresì, ricorrere all’inseminazione artificiale. Anche le direttive anticipate di fine vita hanno valore legale.

In Estonia non esiste una religione di Stato, ma la Chiesa evangelica gode di un trattamento preferenziale: con la Santa Sede esiste una convenzione bilaterale. Ogni confessione religiosa deve essere registrata in tribunale e le Chiese godono di esenzioni dalle tasse. Nelle scuole è impartito un generico insegnamento religioso di taglio ecumenico solamente se richiesto da almeno quindici studenti. Anche in Estonia non vi è alcun riconoscimento delle coppie di fatto, sia etero che omosessuali, tuttavia, i matrimoni celebrati dai loro ministri autorizzati hanno valore civile.

Alla Chiesa finlandese (luterana) si affianca, quasi con gli stessi diritti, la Chiesa ortodossa, mentre le altre confessioni sono considerate semplici associazioni private. Nelle scuole è previsto un insegnamento di etica alternativo a quello della religione. Ogni fedele è tassato in base all'appartenenza religiosa: pertanto, "sbattezzandosi" (è possibile farlo anche online) si finisce, quindi, per non pagare alcuna imposta. I ministri di culto sono pagati dalle comunità religiose, mentre i vescovi (sia gli stipendi che le pensioni) dallo Stato. La carica di Presidente della Repubblica finlandese non prevede la necessità di appartenenza ad una religione specifica. Alla fecondazione eterologa possono accedere anche donne *single* omosessuali e le unioni civili, anche omosessuali, sono riconosciute dalla legge.

Il Presidente della Repubblica Greca, invero, deve giurare in nome della Santissima Trinità, invocata nel preambolo della Costituzione, che statuisce anche la «predominanza» della Chiesa ortodossa sulle altre confessioni religiose: non è, difatti, possibile aprire edifici di culto alle religioni diverse da quella ortodossa senza il preventivo consenso di quest'ultima, né tantomeno fare proselitismo. L'insegnamento religioso nelle scuole è limitato alle elementari e di competenza della gerarchia ortodossa. In tema di finanziamento statale, tutto il clero ortodosso è stipendiato dallo Stato che gestisce anche gli edifici di culto, trattenendosi tuttavia il 35% degli introiti delle parrocchie. Il vilipendio del sentimento religioso della popolazione è sancito dal codice penale, tanto che si è proceduto anche ad arresti nei confronti di artisti e cittadini ritenuti "blasfemi". La Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha inoltre più volte sanzionato lo Stato greco in quanto, nei processi, il giuramento viene ancora oggi espresso sul Vangelo. Dal 2015 sono riconosciute le unioni civili anche per le coppie omosessuali.

Nel preambolo della Costituzione irlandese si specifica che il testo è emanato nel nome della Santissima Trinità, tuttavia, non esiste alcun concordato con la Santa Sede. Il giuramento che deve prestare il Presidente impedisce ad un ateo o ad un agnostico di accedere alla carica. Lo Stato non finanzia la Chiesa cattolica, tuttavia assicura la totale esenzione delle imposte sugli immobili. L'insegnamento confessionale è garantito durante l'orario delle lezioni scolastiche. Con un referendum svoltosi nel 2018, si è posta fine alla criminalizzazione della blasfemia, prevista dalla stessa Costituzione. Le unioni di fatto sono riconosciute dalla legge e così anche i matrimoni omosessuali, legalizzati da un referendum popolare nel maggio 2015. Un secondo referendum, svoltosi nel maggio 2018, a larga maggioranza ha esteso il diritto all'interruzione volontaria di gravidanza.

In Lettonia, la legge assegna solamente ad otto confessioni religiose diritti e privilegi particolari, tra cui la possibilità di insegnare nelle scuole (la cui però frequenza è pienamente facoltativa). Tali confessioni fanno parte di un Consiglio ecclesiastico presieduto dal c.d. Primo ministro. Il cristianesimo è la religione predominante, con una divisione tra Luterani, Cattolici e Ortodossi come le confessioni principali, seguite da altri gruppi protestanti quali Testimoni di Geova, Mormoni e Vecchi credenti. I rapporti con la Chiesa cattolica sono disciplinati da un accordo siglato nel 2002 il quale prevede una sanzione penale nei confronti della

blasfemia. Non vi è alcun riconoscimento delle coppie di fatto, sia etero che omosessuali.

La legge lituana, invero, assegna privilegi a nove confessioni religiose, come per esempio la possibilità di ricevere fondi pubblici, di insegnare nelle scuole e di celebrare matrimoni religiosi con valore civile. Le scuole private cattoliche ricevono inoltre sussidi aggiuntivi. L'offesa alla religione è perseguita penalmente. Una legge del 2005 consente agli atei di giurare in tribunale senza far riferimento a Dio. Come per la Lettonia, non vi è alcun riconoscimento delle coppie di fatto, sia etero che omosessuali, ma nel 2009 è stata approvata una legge anti-omofobia.

In Lussemburgo vi sono quattro culti riconosciuti, che ricevono finanziamenti e i cui ministri sono stipendiati dallo Stato: con la Chiesa cattolica resta in vigore il concordato napoleonico del 1801. Nelle scuole pubbliche, dal 2015, non c'è più l'ora di religione, ma un "insegnamento dei valori". Le unioni di fatto e il matrimonio omosessuale sono riconosciuti dalla legge e l'eutanasia è legale. L'unico matrimonio ammesso è quello civile, mentre quello religioso è privo di qualunque efficacia legale ed obbligatoriamente successivo a quello civile.

La Costituzione maltese definisce il cattolicesimo "religione di Stato". L'offesa alla religione cattolica è punita da uno a sei mesi, quella a religioni di minoranza da uno a tre mesi: i casi assommano ogni anno a diverse decine. L'insegnamento cattolico nelle scuole (con insegnanti scelti dai vescovi, ma pagati dallo Stato) è obbligatorio, ma è possibile chiedere di esserne esentati in casi particolari. Le scuole private cattoliche sono interamente finanziate dallo Stato, come previsto dal Concordato del 1993. Il divorzio è legale soltanto dal 2011, grazie alla vittoria in un referendum popolare e nel 2017 è stato legalizzato il matrimonio omosessuale. Malta è l'unico Paese dell'Unione Europea in cui l'aborto è vietato in qualunque circostanza.

Nei Paesi Bassi lo Stato non finanzia alcuna chiesa: vantaggi fiscali sono previsti solo per associazioni religiose, la sola forma di finanziamento è lo stipendio, totale o parziale dei cappellani. La nuova Costituzione del 1983 equipara le convinzioni religiose e quelle non religiose. Lo Stato olandese negozia con un unico organismo che rappresenta tutte le confessioni religiose. Esso è retto da uno statuto di tipo consociativo che consente alle confessioni che ne fanno parte di «pesare» nelle decisioni a seconda della loro consistenza numerica. Nei Paesi Bassi, l'unico matrimonio ammesso è quello civile, mentre quello religioso è privo di qualsivoglia

efficacia legale ed obbligatoriamente successivo a quello civile. Le coppie omosessuali, già riconosciute attraverso una «registrazione di *partnership*» con valore legale, a seguito di un provvedimento adottato nel dicembre 2000 possono contrarre matrimonio. Anche l'eutanasia è legale.

In Polonia vi sono quindici confessioni religiose riconosciute, che hanno il privilegio di celebrare matrimoni dal valore civile. I rapporti con la Chiesa cattolica sono regolati da un concordato stipulato nel 1993, che stabilisce il diritto di insegnare cattolicesimo nelle scuole pubbliche: un insegnamento alternativo è possibile solo laddove richiesto da almeno sette studenti. La Chiesa vanta inoltre l'esenzione dalle tasse sul suo ingente patrimonio immobiliare e la facoltà di poter esporre liberamente il proprio simbolo religioso all'interno degli edifici pubblici. L'offesa al sentimento religioso è penalmente perseguita e può portare a condanne fino a due anni di reclusione. Dal 2018 i passaporti riportano il motto "Dio, onore e patria". L'accesso all'interruzione di gravidanza è ristretto ad alcuni casi specifici ed è ulteriormente limitato nell'applicazione pratica, tanto che lo Stato ha subito diverse condanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Non vi è alcun riconoscimento delle coppie di fatto, sia etero che omosessuali. La contraccezione di emergenza è possibile solo con prescrizione medica.

In Portogallo, i rapporti con la Chiesa cattolica sono disciplinati da un Concordato firmato nel 1940 con il regime dittatoriale, e rinnovato nel 2004. L'accordo non è tuttavia menzionato all'interno della Costituzione. Lo Stato non finanzia alcuna chiesa, tuttavia garantisce l'esenzione delle imposte sugli immobili. Nelle scuole è insegnata la religione cattolica, con insegnanti scelti dai vescovi ma pagati dallo Stato. L'aborto era punito con la detenzione fino al 2007, quando un referendum si concluse con una sconfitta delle forze clericali, e una legge depenalizzante fu approvata ad aprile di quell'anno: è stata, tuttavia, resa nuovamente restrittiva nel 2015. I matrimoni omosessuali sono riconosciuti dalla legge.

Nel Regno Unito, la Chiesa ufficiale è quella anglicana in Inghilterra, mentre quella presbiteriana in Scozia: il sovrano è a capo della prima ma è anche formalmente membro della seconda. Nelle scuole vi è un insegnamento religioso genericamente cristiano, con modalità concordate localmente: è, tuttavia, permesso di non avvalersene. Lo Stato non finanzia alcuna chiesa, bensì garantisce l'esenzione delle imposte sugli immobili. La bestemmia è punita solo nei confronti della religione

cristiana. È possibile astenersi dal lavoro nel giorno statuito dalla propria religione se non provoca conflitti e/o obblighi da parte degli altri colleghi. Ai fedeli *sikh* sono state concesse delle specifiche deroghe per utilizzare il turbante in luogo del casco e degli elmetti protettivi. Nel 2014 è entrato in vigore il matrimonio omosessuale, alle cui coppie è stata anche estesa la possibilità di adottare bambini. In Scozia l'associazione umanista può celebrare matrimoni con valore civile, mentre in Irlanda del Nord la corte suprema ha definito la legge che proibisce l'aborto una concreta violazione dei diritti umani.

In Repubblica Ceca i ministri di culto delle confessioni religiose riconosciute (che godono di contributi pubblici ed esenzioni fiscali) possono celebrare matrimoni e fungere da cappellani nelle prigioni e nell'esercito. L'offesa alla religione è sanzionata dalla legge. Un concordato siglato del 2002 è stato respinto dal parlamento. Nel 2012 il governo ha dato il suo consenso all'elargizione di risarcimenti alle chiese per le confische subite durante il regime comunista, ma il provvedimento – osteggiato dalla maggioranza della popolazione – non è a sua volta ancora stato ratificato dal parlamento. Le unioni di fatto sono riconosciute dal 2005.

La legge rumena del 2006 sancisce che lo Stato è neutrale sia nei confronti della fede, sia nei confronti dell'ateismo. Esistono diciotto gruppi religiosi riconosciuti dalla legge, che ricevono contributi pubblici in base alla loro dimensione (con i quali vengono pagati anche i ministri di culto). Possono, inoltre, assicurare assistenza religiosa nell'esercito e insegnare la loro religione nelle scuole pubbliche, laddove vi sia un sufficiente numero di studenti che lo richiede: poiché la Chiesa ortodossa nazionale è largamente maggioritaria, assai diffuso è, in tale ambito, l'insegnamento delle teorie creazioniste. Non esistono cimiteri pubblici, ma soltanto cimiteri privati di proprietà di specifici gruppi religiosi e non vi è alcun riconoscimento delle coppie di fatto, sia etero che omosessuali.

In Slovacchia vi sono diciotto comunità religiose riconosciute dalla legge. Un concordato del 2001 garantisce alla Chiesa cattolica contributi e privilegi particolari, tra i quali la presenza di cappellani nell'esercito e l'ora di religione. Un insegnamento alternativo di "etica" è assicurato laddove richiesto da un numero minimo di studenti. Nel 2012 è stato deciso che le monete in euro emesse dalla banca nazionale rappresentino santi e simboli religiosi. Neanche in Slovacchia vi è alcun riconoscimento delle coppie di fatto, sia etero che omosessuali.

L'articolo 7 della Costituzione slovena garantisce la separazione tra Stato e religione, mentre l'articolo 41 tutela la libertà religiosa così come quella di coscienza dei non credenti. Non è possibile insegnare religione o celebrare atti di culto nelle scuole pubbliche, mentre quelle private sono ampiamente finanziate da fondi statali. Le unioni civili sono riconosciute dal 2005.

In Svezia, dopo quasi cinque secoli in cui la chiesa luterana è stata un organo del governo, il primo gennaio 2000 si è passati invero ad un regime di netta separazione. Conseguentemente i suoi vescovi non sono più scelti dal governo, benché continui ad avere un trattamento finanziario privilegiato. Il sovrano deve professare la religione nazionale. Come avviene nei Paesi Bassi, dal 1995 le coppie omosessuali sono riconosciute attraverso una «registrazione di *partnership*» con valore legale, dall'ottobre 2003 possono anche adottare e dal 2008 accedono, altresì, al matrimonio. L'eutanasia non è penalmente sanzionata.

In Ungheria, i rapporti con la maggioritaria Chiesa cattolica sono regolati da quattro accordi siglati a partire degli anni Novanta, che le garantiscono cospicui contributi economici. La nuova Costituzione del 2011 cita esplicitamente Dio e la religione ed incorpora alcune dottrine cattoliche, tra le quali il concetto della protezione del feto fin dal momento del concepimento. Dal 2012, per essere riconosciute, le comunità religiose devono ottenere l'approvazione del parlamento (previsione che è stata sanzionata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo nel 2014): in tal modo possono chiedere di ricevere l'1% delle tasse dei propri fedeli, nonché ottenere ingenti fondi pubblici. L'insegnamento religioso è divenuto obbligatorio, ma è possibile scegliere l'alternativa "etica". Cattolici, luterani, riformati ed ebrei possono altresì prestare servizio come cappellani nell'esercito. Le unioni di fatto, anche omosessuali, sono riconosciute dal 2008, ma i diritti delle coppie senza figli sono stati limitati nel 2013.

Tutti i sistemi giuridici europei sopra citati incontrano oggi, in molti casi, ampia difficoltà di fronte alla crescente presenza sui rispettivi territori di comunità religiose via via più consistenti. Esse sono, invero, spesso portatrici di istanze per certi versi difficilmente integrabili nel quadro generale dei sistemi giuridici occidentali e laici. Tale situazione sta inducendo alcuni dei principali ordinamenti europei ad una parziale inversione di rotta nel proprio modo di rapportarsi con le confessioni religiose, fino a questo punto generalmente improntato a modelli separatisti o concordatari

(come analizzato nei paragrafi precedenti), ma comunque sempre fondati sulla rigorosa separazione dell'ambito religioso da quello politico o addirittura sulla reciproca collaborazione. La presenza di tali sempre più numerose tipologie di confessioni religiose, connotata da credi che si pongono al tempo stesso come appartenenza di fede e come modello sociale autonomo, hanno, difatti, modificato il fragile equilibrio che si è storicamente costruito e cristallizzato nei Paesi europei. Lo hanno fatto mettendo in evidenza la necessità, per gli Stati, di poter intervenire nei rapporti fra poteri pubblici democratici e comunità religiose attraverso adeguati strumenti giuridici. Tali strumenti devono essere, al tempo stesso, rispettosi delle autonomie confessionali ed efficaci per prevenire i fenomeni di forte comunitarismo che stanno conoscendo una rapida diffusione fra tali comunità, portando talora anche a casi di estrema "radicalizzazione". Le risposte normative ad una tale delicata situazione possono essere considerate, complessivamente, come una sorta di «neo-giurisdizionalismo di controllo». Esso recupera dalle antiche forme del giurisdizionalismo l'idea di uno Stato che si incarica di coordinare tutte le componenti politiche, sociali e religiose che operano in seno allo stesso, al fine di armonizzarle per il superiore interesse, non più dello Stato, ma questa volta di un modello di società pluralista e democratica. Gli Stati cercano, dunque, di agire dall'esterno sulla vita delle comunità religiose, per favorirne interazioni positive con il resto delle società e prevenire o contenere le tendenze alla chiusura identitaria, laddove tali tendenze si registrino e risultino, quindi, potenzialmente pericolose per la pace sociale.

Ad oggi, un esempio importante in questo senso è dato dalla riforma, in Austria, dell'*Islamgesetz* («legge sull'Islam») del 22 febbraio 2015, che mira alla costituzione di un Islam nazionale, il più possibile impermeabile agli influssi del fondamentalismo islamico¹³⁹. La riforma prevede l'istituzione di una cattedra islamica nell'università di Vienna, presso la quale dovranno studiare coloro che ambiscono al ruolo di guide spirituali delle comunità mussulmane austriache, nonché l'obbligo per gli *imam*¹⁴⁰ di parlare la lingua tedesca e di possedere diplomi austriaci di studi superiori. Si stabilisce, inoltre, la possibilità per lo Stato di revocare il riconoscimento della

¹³⁹ <https://www.internazionale.it/notizie/2015/02/25/austria-riforme-legge-islam>

¹⁴⁰ Guida morale e spirituale nella comunità islamica che avvia la preghiera (la *salat*) ed è responsabile della comunità dei fedeli e della moschea. I suoi compiti includono l'insegnamento del Corano e della legge islamica (*fiqh*), la pronuncia dei sermoni, il ruolo di consigliere per i fedeli e di portavoce per la comunità.

personalità di diritto pubblico delle singole comunità islamiche, qualora vi sia il fondato timore che esse costituiscano un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, oppure nel caso in cui esse non tengano un atteggiamento fondamentalmente positivo nei confronti dello Stato e della società civile. Riemerge qui, espressamente, il problema della lealtà delle società intermedie (come sono le comunità religiose) ai valori dell'ordinamento e delle istituzioni statali. In altri casi, invece, si è proceduto a sanzionare con apposite norme i segni dell'appartenenza ad una confessione religiosa come, ad esempio, le già ricordate leggi francesi che limitano la possibilità di indossare velature islamiche in determinati contesti. In Svizzera, invece, attraverso un referendum popolare celebrato il 29 novembre 2009, è stato inserito nell'art. 72 della Costituzione federale un terzo capoverso che vieta espressamente l'edificazione di minareti¹⁴¹. Sui rapporti con la Comunità religiosa islamica in Italia, si osserva che, dal punto di vista tecnico-giuridico, non sono state avviate fino ad oggi trattative per la conclusione di intese, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, con associazioni islamiche. Fin dagli anni '90 in realtà sono state avanzate da parte di alcune comunità islamiche, quali la Comunità religiosa islamica, l'Unione delle comunità ed organizzazioni islamiche in Italia, l'Associazione musulmani italiani e il Centro islamico culturale d'Italia, istanze per arrivare a stipulare intese con lo Stato italiano, basate su proposte unilaterali, dal momento che le predette organizzazioni non avevano raggiunto un accordo preventivo tra di loro. Nel 2000, per superare tale situazione, le organizzazioni citate sono pervenute alla costituzione dell'associazione del Consiglio islamico d'Italia, quale organismo di rappresentanza dell'Islam, sull'esempio di quanto già verificatosi in Spagna, ove nel 1992 la locale comunità islamica ha siglato con lo Stato l'accordo di cooperazione concernente la regolamentazione di alcune tematiche di rilievo, quali il matrimonio, l'assistenza religiosa nei centri pubblici, l'insegnamento della religione islamica, le festività religiose ed altro. Dissidi interni sopravvenuti hanno, tuttavia, impedito che in Spagna tali disposizioni avessero effettiva applicazione. Analogamente in Italia, il Consiglio islamico, costituito nel 2000, non è mai divenuto effettivamente operativo e le difficoltà di raggiungere un'unitarietà dei richiedenti che fosse rappresentativa dell'intero universo islamico ha determinato l'impossibilità di stipulare un'intesa con lo Stato, mancando sostanzialmente

¹⁴¹ Il minareto è la torre, presente in quasi tutte le moschee, dalla quale il muezzin cinque volte al giorno chiama alla preghiera i devoti di Allāh.

l'interlocutore riconosciuto. Di conseguenza, le richieste di intesa con lo Stato italiano non sono state prese in esame dalla Presidenza del Consiglio dal momento che nessuna delle associazioni è dotata del riconoscimento giuridico come ente di culto, indispensabile per avviare i negoziati da parte della Commissione per le intese con le confessioni religiose.

In astratto, pertanto, il problema sottostante a tutte queste situazioni sarebbe più che altro quello della reciproca tolleranza, se non si ponesse un'altra e più seria questione: vale a dire come tutelare la sicurezza pubblica senza sacrificare il diritto di libertà religiosa e porre in essere efficaci strumenti di controllo. Vi è, in sostanza, l'esigenza di soppesare e bilanciare i valori, in un contemperamento che tenga conto sia delle esigenze dei diritti di libertà, sia anche di quelli della tutela della ordinata e sicura convivenza dei cittadini e della società nel suo complesso. Queste linee di tendenza, sulla cui efficacia solamente il tempo potrà dare un giudizio ponderato, sono oggi soltanto accennate. Esse però potrebbero affermarsi compiutamente in un futuro non lontano, anche sotto la pressione degli eventi e per effetto delle ben note emergenze che le nostre società stanno attualmente vivendo.

III CAPITOLO – INTERVENTO DELLA CHIESA CATTOLICA NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO STATALE

1. BIOETICA, FECONDAZIONE ETEROLOGA E TEMATICA DEL “FINE VITA”: IL MODELLO CONCORDATARIO MESSO ALLA PROVA

Nell’epoca in cui viviamo, il rapporto tra potere secolare e potere religioso in Italia è tutt’altro che “stabile”: negli ultimi anni si è, infatti, verificato un progressivo cambio di orientamento della giurisprudenza italiana dovuto sia a sempre più frequenti pressioni internazionali, sia ad una maggiore attenzione riservata al pluralismo religioso, catalizzato dai costanti flussi migratori conseguenti ad un mondo ormai completamente globalizzato. Ampi settori laici del Paese (ed in particolare l’UAAR – Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti) hanno iniziato a sollevare la questione della presenza nel nostro Paese di un’eccessiva impronta cattolica in molteplici campi, spaziando dal diritto familiare (problematiche legate alle coppie di fatto, alle unioni civili ed ai diritti degli omosessuali) ai temi di bioetica (quali la fecondazione assistita, l’eutanasia e il suicidio assistito), solo per citarne alcuni tra i più rilevanti. Difatti, sebbene i progressi esponenziali delle scienze biomediche e biotecnologiche nel XX e XXI secolo abbiano aperto orizzonti inediti sulla comprensione della vita, della salute e della malattia dell’essere umano, hanno, altresì, sollevato interrogativi e dubbi etici profondissimi. Dal concepimento alla morte, la capacità umana di intervenire sui processi biologici ha imposto una riflessione urgente sui limiti e sulla liceità di tali interventi. In questo scenario, la Chiesa Cattolica si è posta, fin dagli albori del delicato dibattito bioetico, come una delle voci più autorevoli e coerenti, erigendosi a “custode della vita umana” in tutte le sue fasi e ponendo la dignità della persona al centro di ogni considerazione¹⁴². Si tratta di un dibattito forse inevitabile in un Paese in cui vige un modello concordatario (non a caso tali dispute sono presenti anche in Spagna), basato sulla compresenza di due poteri indipendenti

¹⁴² F. Calì, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla laicità concordataria al pluralismo etico*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

tra loro all'interno dello stesso Stato (art. 7 Cost.), il che può essere considerato – a seconda dei casi e dei punti di vista – un fattore di forza o di debolezza¹⁴³. Nell'ultimo decennio, invero, questo dibattito si è spostato da una discussione prettamente pubblica ad una dimensione maggiormente legale e normativa.

Invero, una grande sfida alla logica concordataria è stata sicuramente la battaglia attorno alla questione della procreazione medicalmente assistita, ed in particolare, sulla c.d. “fecondazione eterologa”¹⁴⁴. Si tratta della materia che riguarda la fecondazione artificiale di embrioni, la maternità surrogata, la produzione di embrioni per fini di ricerca, temi che in molti paesi suscitano ancora oggi controversie di tipo bioetico e religioso. In seguito ad un acceso dibattito pubblico sul tema, nel 2004, è stata emanata in Italia una legge (n. 40/2004), frutto di un contesto culturale e politico fortemente influenzato dalla dottrina tradizionale cattolica, che ha limitato tali pratiche, vietando, in particolare, la fecondazione eterologa. In tale ambito, la posizione della Chiesa ha esercitato una profonda influenza sull'orientamento del legislatore e sulla formazione del consenso politico: basti pensare che la succitata legge è stata ispirata ad una visione della vita umana conforme alla dottrina cattolica, che ha imposto restrizioni rigorose all'accesso alle tecniche artificiali e alla selezione embrionale¹⁴⁵. La legge, tuttavia, è stata sottoposta alla procedura del *referendum* abrogativo nel 2005 per iniziativa delle forze laiche presenti nel Paese (in particolare, Radicali italiani e Associazione Luca Coscioni). Sul versante opposto, la Chiesa cattolica italiana, nella convinzione di interpretare il sentimento diffuso nel Paese, si è schierata a difesa della suddetta legge, considerandola un «male minore», ritenendo più accettabile una legge “imperfetta” che l'assenza di normativa in un campo socialmente ed eticamente assai delicato. E, su questa linea, ha mobilitato l'associazionismo cattolico ed esercitato una forte pressione sui cattolici collocati nei

¹⁴³ In Italia, il dibattito sulla laicità dello stato ha storia lunga, affonda le sue origini nello stesso processo unitario e fu portato alla luce anche alla nascita della Repubblica in cui in una prima fase alcuni settori dell'Assemblea costituente chiedevano che l'Italia adottasse un regime di stretta separazione alla francese.

¹⁴⁴ Si tratta di una fecondazione artificiale in cui, in caso di sterilità di uno dei due partner, il seme oppure l'ovulo provengono da un soggetto esterno alla coppia.

¹⁴⁵ Allineandosi ai principi espressi dall'enciclica *Donum Vitae* (1987), che condanna l'uso di tecniche che separano la procreazione dal rapporto coniugale e che commercializzano in qualche modo elementi fondamentali della vita umana. Invero, la posizione della Chiesa, enfatizzata in quel documento, era chiara: la fecondazione artificiale, eterologa o meno, trasgredisce la dignità intrinseca dell'embrione, ponendo fine alla possibilità che la procreazione si realizzi nell'ambito sacramentale e naturale del matrimonio.

diversi partiti politici affinché si schierassero in difesa dei valori della vita ed a favore dell'astensione al *referendum*. Si è, così, determinato un forte contrasto tra la posizione sostenuta dalla Chiesa (e da una parte consistente del mondo associativo e politico cattolico) e le istanze espresse dalle forze laiche presenti nel Paese. L'esito della vicenda è noto: l'affluenza alle urne è stata assai contenuta (25,9%) e non ha permesso il raggiungimento del *quorum* sui quesiti referendari proposti.

Tuttavia, sin dall'entrata in vigore della suddetta norma, è emersa una dialettica tra ragioni legislative, esigenze pratiche ed orientamenti costituzionali: invero, alcuni Tribunali – come quelli di Firenze, Catania e Milano – iniziarono a sollevare dubbi di legittimità costituzionale, che condussero la Corte costituzionale nel 2014, con la pronuncia n. 162 del 10 giugno, a dichiarare l'incostituzionalità della legge 40, rilevando, in particolare, che il divieto alla fecondazione eterologa produce «*un ingiustificato, diverso trattamento delle coppie affette dalla più grave patologia, in base alla capacità economica delle stesse, che assurge intollerabilmente a requisito dell'esercizio di un diritto fondamentale, negato solo a quelle prive delle risorse finanziarie necessarie per potere fare ricorso a tale tecnica recandosi in altri Paesi*». La motivazione è chiara e stringente: il legislatore aveva imposto un divieto assoluto, ignorando la sofferenza dei coniugi sterili e la reale incidenza di tale divieto sulla salute mentale e fisica dei partner. Non esisteva neanche alcun fondamento in ambito europeo che giustificasse una misura così restrittiva¹⁴⁶. La Consulta richiamò, così, i principi fondamentali della Costituzione – in particolare gli articoli 2, 3, 31, 32 – e sottolineò come il primo scopo della legge 40/2004 fosse proprio quello di aiutare la procreazione, che altrimenti restava frustrata in modo irragionevole dall'applicazione del divieto. Difatti, con la ricordata pronuncia, la Consulta ha ritenuto che il progetto di formazione di una famiglia esulasse dal dato strettamente biologico, come dimostra la regolamentazione dell'istituto dell'adozione. L'estensione, tuttavia, non ha riguardato ogni situazione: la Corte limitò, difatti, la possibilità di accedere alla fecondazione eterologa solamente alle coppie eterosessuali maggiorenni, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambe viventi e con patologie documentate che impedissero la fecondazione omologa. Rimasero salvi i divieti

¹⁴⁶<https://www.bioeticanews.it/1-quanto-la-sentenza-rispetta-il-senso-originario-del-dettato-costituzionale/>

relativi alla commercializzazione dei gameti, alla maternità surrogata e alla tutela dell'embrione ad ogni livello.

La reazione della Chiesa e delle componenti del mondo cattolico fu di assoluta contrarietà, centrata sulla difesa del valore simbolico e antropologico del legame fecondo tra coniugi e sull'allarme per le possibili deviazioni antropologiche¹⁴⁷. Bioeticisti aderenti a linee più rigide parlarono di una “commistione ibrida” tra nucleo biologico e sociale, che avrebbe generato “contraddizioni irresolubili” e aperto la strada ad ulteriori derive, come l'accesso all'eterologa da parte di *single* o di coppie omosessuali. Dal lato laico, associazioni come la Luca Coscioni e molti giuristi accolsero con favore la pronuncia, interpretandola come la cessazione di un ingiustificato “turismo riproduttivo”, con ripercussioni positive sull'equità: il principio fondamentale era difatti che, in una società moderna, il diritto di formare un nucleo familiare non potesse dipendere dalla disponibilità economica dei potenziali genitori di affrontare un viaggio all'estero. A seguito della superiore pronuncia cominciarono a nascere, tuttavia, tensioni interpretative e normative: il legislatore, invero, non dispose immediatamente una disciplina di dettaglio, creando vuoti normativi soprattutto su aspetti pratici come l'accreditamento dei centri, le modalità di selezione e anonimato dei donatori, la registrazione dei cicli e i limiti etici. Fu anche evidente una forte disomogeneità tra le regioni, aggravata negli ultimi anni dall'inclusione della procreazione medicalmente assistita fra i c.d. L.E.A. – livelli essenziali di assistenza (a partire dal 1° gennaio 2025, con quote di ticket comprese tra 100 e 300 €). Lo Stato, dunque, si vide costretto non solo a rivedere la portata delle limitazioni, ma anche a bilanciare la volontà religiosa e conservatrice con i principi costituzionali della laicità, dell'eguaglianza e della tutela della salute. Non a caso, l'intervento della magistratura costituzionale è stato decisivo nel correggere una normativa – per quanto conforme ai canoni tradizionali – che aveva espunto dal sistema due cardini ideali: la famiglia e la vita, ma interpretate in modo non negoziabile e poco pragmatico. Ad oggi, la sfida più grande resta quella di armonizzare la dottrina morale cattolica - che continua a considerare la procreazione medicalmente assistita, ed in particolare l'eterologa, una pratica inaccettabile - con una realtà sociale e sanitaria che riconosce alle coppie sterili il diritto di provare a diventare genitori. In ultima analisi, il cammino delle regole

¹⁴⁷ <https://dirittifondamentali.it/2014/06/10/procreazione-medicalmente-assistita-illegittimo-il-divieto-di-fecondazione-di-tipo-eterologo-corte-cost-sentenza-del-10-giugno-2014-n-162/>

italiane sulla procreazione medicalmente assistita testimonia un'intensa interazione tra Stato e Chiesa: un percorso storico che ha portato da una tutela tradizionale, di matrice sacramentale, ad un modello costituzionale in cui lo Stato, pur rispettoso dei convincimenti religiosi, ha affermato la sua autonomia nel garantire i fondamentali diritti della persona¹⁴⁸.

Altra rilevante tematica che ha creato (e crea ancora oggi) non pochi dissidi tra credenti e non e, più in generale, nel dibattito politico-pubblico, ove la Chiesa cattolica è più volte intervenuta manifestando la propria posizione, è quella concernente il c.d. “fine-vita”. Si tratta, infatti, di un argomento molto controverso e dibattuto, che coinvolge rilevanti questioni morali, etiche e giuridiche sui concetti di dignità della vita umana, sul diritto alla salute (sancito e tutelato dall’art. 32 della nostra Carta fondamentale) e sul diritto di ciascuno all’autodeterminazione, scegliendo in particolar modo come affrontare la propria sofferenza nella fase terminale della vita. Con il concetto di “fine vita” si identifica solitamente un periodo che caratterizza l'esperienza di malattia di un paziente nel quale, appunto, le aspettative di vita sono ridotte per effetto di una patologia inguaribile e progressiva. Ancora oggi vi sono accesi dibattiti e riflessioni sulla morte come “scelta di vita”, in contrapposizione alle evoluzioni progressive della scienza e della tecnologia, che invece consentono di prolungare artificialmente la sopravvivenza umana, molto spesso anche contro la volontà dello stesso paziente o dei suoi più stretti congiunti. Ci si pone allora un interrogativo cruciale, che da sempre, in merito a questo delicatissimo argomento, divide i sostenitori della visione etico-filosofica dai sostenitori della visione laica: prolungare un'esistenza solo dal punto di vista biologico ed a mezzo di terapie di alimentazione e di idratazione artificiali, significa davvero tutelare il “bene vita” e la dignità dell'essere umano?¹⁴⁹ Prima di rispondere a tale interrogativo è necessario fare una dovuta premessa sui concetti di “dignità della vita umana”, “diritto alla vita” e “diritto all'autodeterminazione”. Il valore della “dignità della vita umana” - che si correla strettamente al fondamentale “diritto alla salute” - tutelato dall’art. 32 della nostra Carta fondamentale - si riferisce, per l'appunto, alla protezione della salute della persona, nonché alla salvaguardia di tutti i suoi beni materiali ed immateriali che sono

¹⁴⁸ A. Boggio, *La fecondazione assistita. Tra libertà di ricerca e tutela della vita*, Giappichelli, Torino, 2011.

¹⁴⁹ G. Bartolomei, *Bioetica e diritto: La persona, le scelte, la libertà*, Il Mulino, Bologna, 2018.

necessari al fine di condurre una vita dignitosa. Tale diritto, inoltre, genera, in combinato disposto con il principio dell'inviolabilità della libertà umana, la facoltà all'autodeterminazione in campo medico-sanitario che, a sua volta, ricomprende anche il diritto al rifiuto e all'interruzione delle cure, anche quando queste ultime siano indispensabili alla sopravvivenza. Il bene giuridico della salute, invero, secondo quanto sancito dal dettato letterale della norma richiamata, oltre ad essere tutelato dalla Repubblica come "*fondamentale diritto dell'individuo*" – riconosciuto, pertanto, sia ai cittadini che agli stranieri - è parimenti garantito quale "*interesse della collettività*". Da ciò si deduce che l'interesse al valore della vita del singolo deve comunque sempre rapportarsi con l'interesse della comunità ad essere garantita e tutelata da eventuali patologie contagiose che possano causare problemi alla salute dell'intera collettività.

Il diritto alla salute viene, poi, tutelato anche dall'art. 2 e dall'art 3 della nostra Costituzione: dalla lettura in combinato disposto degli articoli 2, 3 e 32 Cost., può, difatti, dedursi che il diritto alla salute possiede una valenza *erga omnes*, quale situazione soggettiva assoluta che merita protezione contro qualsiasi aggressione ad opera di terzi. Accanto a questi principi di natura strettamente costituzionale, si ritiene che operi nel nostro ordinamento, allo stesso tempo, anche il principio dell'indisponibilità della vita umana, che si ricava, tra le varie fonti, anche dal dato letterale dell'art. 5 del Codice civile, il quale prevede il divieto di realizzare atti dispositivi del corpo determinanti una lesione irreversibile dell'integrità fisica, o contrari a legge, ordine pubblico e buon costume. L'art. 32 comma 2 Cost. individua, poi, ulteriori profili del diritto alla salute che possono essere ricondotti, da un lato, al concetto di libertà di scelta terapeutica e di rifiuto delle terapie e, dall'altro, al campo dei c.d. trattamenti sanitari obbligatori. Invero, il diritto di rifiutare le terapie - identificabile quale "diritto alla non salute" - altro non è se non il risvolto in negativo del diritto pretensivo alla salute, che si estrinseca proprio nella formula secondo cui: "*nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario, se non per disposizione di legge*"; anche in tal caso, la legge non potrebbe violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana¹⁵⁰. Purtuttavia, il "diritto alla non salute" può

¹⁵⁰ In molti casi, invero, i pazienti in fin di vita, o con patologie tali da comportare un rilevante *pathos*, possono solo "sopravvivere" (e non propriamente "vivere"), patendo notevoli sofferenze psico/fisiche e arrivando, nei casi più estremi, a desiderare di porvi fine. Tale valore può trovare fondamento proprio nella c.d. "libertà spirituale di autodeterminazione", principio ricavato implicitamente dall'art. 13 Cost. oltre che, di concerto, anche dall'art. 2 Cost., che garantisce in generale la tutela dei "*diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali*".

rinvenirsi solo in via squisitamente ermeneutica, in quanto la nostra Costituzione garantisce unicamente le pratiche volte a preservare la salute e la vita delle persone e non già, viceversa, quelle “a finalità distruttiva”, pur laddove la loro messa in atto discenda da una manifestazione di volontà della stessa persona cui dovrebbero applicarsi¹⁵¹. Ciò è conseguenza del fatto che la nostra Carta fondamentale, ancora oggi, non offre una specifica tutela al “valore del fine-vita” in quanto, al tempo della stesura della Carta, non si avvertiva il bisogno di dare voce a talune istanze pervenute a maturazione in seguito, anche grazie alle risorse apprestate dalla scienza e dalla tecnologia che, tre quarti di secolo addietro, non risultavano ancora particolarmente avanzate. Proprio in merito all'utilizzo di tali nuove tecnologie ed a quello che viene definito da taluni “accanimento terapeutico”, si è sviluppato nel nostro Paese un contrasto di ideologie, tra i sostenitori della visione etico-cattolica del problema del fine vita e coloro che ne hanno, invece, una visione totalmente laica: per i primi, la vita è un bene in assoluto indisponibile, in quanto dono di un essere superiore e, come tale, sacro, dal concepimento sino alla morte naturale, per cui è da ritenersi vera e propria eutanasia ogni forma di rifiuto di trattamenti medici di “vita artificiale”; per coloro che contrastano, invece, tale ideologia, è lo stesso articolo 32 della Costituzione a prevedere e garantire a ciascun individuo anche una c.d. “libertà negativa” in relazione a tali trattamenti, ponendo a proprio fondamento la centralità dell'essere umano e la sua inviolabile libertà di autodeterminarsi in merito alle decisioni sulla propria esistenza e finanche sulla fine della stessa.

In assenza di una specifica legislazione civile e penale in materia, le terapie “salva-vita” o anche solo palliative per i malati terminali hanno, in realtà, rappresentato l'unica scelta legittima e, come tale, non rinunziabile, talvolta anche contro la volontà dello stesso paziente o, se non più cosciente, dei suoi più stretti congiunti. Per tale ragione appare necessario, nonché urgente, colmare questa originaria lacuna con delle

¹⁵¹ Viene, così, attribuita assoluta priorità al diritto all'autodeterminazione individuale in campo medico: salvo i casi tassativi ed eccezionali prescritti dalla legge, il medico non può infatti intervenire senza il consenso o malgrado il dissenso del paziente; se così non fosse, invero, quest'ultimo verrebbe gravemente offeso nella sua libertà personale, così come d'altronde lo sarebbe se gli venisse impedito di interrompere in ogni tempo un trattamento sanitario in corso al quale si sia volontariamente assoggettato. Inoltre, è necessario tenere sempre a mente anche la questione della responsabilità medica nel prendere decisioni sul fine vita: il personale medico, infatti, deve essere posto nelle condizioni di poter prendere decisioni etiche e professionalmente corrette, tenendo conto delle esigenze del paziente e della sua famiglia, ma anche della propria responsabilità verso la società e la loro professione, non rischiando così di ricadere nella c.d. medicina difensiva, che rischia di causare non pochi problemi per l'intera collettività.

previsioni essenziali che disciplinino concretamente l'istituto dell'eutanasia, ossia quell'atto idoneo a procurare intenzionalmente ed in modo indolore la morte di una persona cosciente ed in grado di capire le conseguenze delle proprie azioni e che ne faccia esplicita richiesta. Con tale espressione si intende, infatti, l'azione con cui si procura consapevolmente, e nel suo interesse, la morte di un individuo la cui qualità della vita sia permanentemente compromessa da una malattia grave e irreversibile. L'eutanasia (volgarmente detta “dolce morte”) - lo si ricorda - è legalmente accettata e permessa in alcuni paesi dell'Unione Europea (anche se con restrizioni) – vedasi ad es. in Olanda (dal 2002), Belgio (dal 2003), Lussemburgo (dal 2009) e Spagna (dal 2021); viceversa, in altri paesi viene ancora oggi additata come un'azione immorale e/o *contra legem* – come ad es. in Gran Bretagna, Portogallo, Danimarca e Norvegia. In Italia, invece, il dibattito sulla questione del fine-vita si è reso sempre più acceso a seguito delle vicende nei casi Welby, Englaro e, per ultimo, Dj Fabo, che hanno diviso interpreti e opinione pubblica. Ci si è posti il dubbio se il nostro ordinamento imponga di proteggere la vita anche quando quest'ultima, secondo alcuni, non potrebbe più considerarsi tale, soprattutto in soggetti che si trovano in stato vegetativo permanente; in particolare, ci si è posti i seguenti interrogativi: se possa considerarsi un diritto quello di non ricevere più cure in caso di situazioni di irreversibilità del quadro clinico, eventualmente chi sia titolato ad esprimere tale volontà nel caso in cui il soggetto legittimato a manifestare il consenso all'interruzione dei trattamenti sia impossibilitato a farlo, e come debbano comportarsi i sanitari in merito a queste situazioni.

In Italia, invece, prima che la lacuna venisse parzialmente colmata dalla Legge n. 219/2017 recante “Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento”, era la giurisprudenza a regolare le disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita. La sentenza della Cassazione civile n. 21748/2007 (in relazione al caso Englaro) ha ammesso, difatti, la possibilità di autorizzare l'interruzione delle cure mediche, limitata però a casi estremi, in cui dovevano ricorrere due condizioni essenziali: l'oggettiva irreversibilità del quadro clinico del paziente e l'accertamento della rispondenza dell'atto alla volontà del rappresentato ricostruibile, anche in via presuntiva, attraverso l'esame del suo stile di vita e dei suoi convincimenti personali. Di fatto, la Suprema Corte, grazie alla superiore pronuncia, ha introdotto nel nostro ordinamento il concetto di “testamento

biologico” (ovverosia la dichiarazione anticipata di trattamento di fine vita)¹⁵², riconoscendo da un lato, in capo al rappresentante legale dell’incapace, il generale potere di cura del rappresentato e, dall’altro, richiamando il fondamentale principio del diritto-dovere del paziente al “consenso informato” in merito ai trattamenti sanitari da ricevere e la correlata sua libertà all’autodeterminazione nella scelta dei detti trattamenti, sostenendo che tale libertà debba ritenersi estesa finanche alla possibilità di rifiutare ogni terapia, pur se a sacrificio del bene vita. In sostanza, con la superiore sentenza è stato legittimato un “allargamento” del concetto di consenso informato, sì da consentire al rappresentante legale del paziente non più cosciente di ricostruire, con mezzi di prova rigorosi, precisi ed univoci, la presunta volontà dell’incapace in merito ai trattamenti sanitari da ricevere o da rifiutare. Naturalmente, tale posizione giurisprudenziale suscitò forti polemiche ed accesi e contrastanti dibattiti nel mondo cattolico, nell’ambito politico ed anche nell’opinione pubblica. Tuttavia, la giurisprudenza non esitò a chiarire che il rifiuto alle terapie non doveva confondersi con l’eutanasia, ossia il comportamento volto ad abbreviare la vita dell’individuo, causandone positivamente la morte. Il rifiuto, infatti, è da intendersi come un atteggiamento di scelta, da parte del malato, a che la malattia stessa segua il suo corso, mirando, quindi, ad eliminare il c.d. “accanimento terapeutico”. Al diritto di rifiutare le cure corrisponde, poi, l’obbligo da parte dell’amministrazione sanitaria di attivarsi affinché tale diritto possa essere effettivamente esercitato (Cons. Stato n. 4460/2014).

Nel 2017, sulla scia dell’indirizzo adottato dalla giurisprudenza di legittimità, è stata approvata, come sopra anticipato, la Legge n. 219, la quale garantisce l’autodeterminazione e la dignità del paziente – in conformità agli artt. 2, 13 e 32 Cost. e degli artt. 1, 2 e 3 della CEDU – ma non introduce assolutamente l’eutanasia o il suicidio assistito: la suddetta legge garantisce solo la possibilità di scegliere - sulla scorta del consenso informato - di mantenere o interrompere i trattamenti sanitari¹⁵³.

¹⁵² Le Disposizioni Anticipate di Trattamento consentono ad ogni persona capace di intendere e di volere, in previsione di una eventuale e futura incapacità di autodeterminarsi, di esprimere anticipatamente le proprie convinzioni e preferenze in materia di trattamenti sanitari. Ancora, un paziente a cui è stato diagnosticato un esito infausto deve essere correttamente informato e può concordare con il proprio medico le cure a cui sottoporsi tramite la c.d. Pianificazione condivisa delle cure. Il sanitario è tenuto a rispettare la volontà del paziente all’eventuale rifiuto del trattamento sanitario: in sostanza il personale medico è obbligato a sospendere il trattamento sanitario se questa risulta essere la volontà del paziente.

¹⁵³ Il punto focale di questa legge riguarda il c.d. “consenso informato”, in quanto nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito in assenza del consenso libero, spontaneo, consapevole e informato, manifesto ed accertato, ricettizio, revocabile, attuale, specifico ed inequivoco della persona

Il paziente, invero, deve essere informato sulla sua malattia, sul trattamento sanitario proposto, sui rischi, sui costi e sulle possibili alternative terapeutiche, potendo anche decidere di non sottoporsi ad alcun trattamento, purché a conoscenza delle relative conseguenze. Il diniego del paziente alle cure impedisce al medico di imporle coattivamente, anche se necessarie alla sopravvivenza, e solo la necessità di un intervento di urgenza, privo di consenso purché eseguito in stato di necessità, esonera il professionista da eventuale responsabilità. Tuttavia, la dottrina è concorde nel ritenere che uno dei più significativi punti critici della legge in esame sia la mancata esplicita previsione di un diritto all'obiezione di coscienza per il personale medico sanitario che sia chiamato, in particolar modo, all'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale. Difatti, indipendentemente dalla previsione di un'esenzione da ogni responsabilità giuridica, l'omissione o l'interruzione di cure che determini la morte di un paziente rappresenta, in ogni caso, una condotta che può avere ripercussioni in senso negativo sulla morale e sulla coscienza dei medici. Tuttavia, è bene ricordare che, anche quando rifiuti le cure, al paziente debbano essere garantite le c.d. cure palliative previste dalla legge n. 38/2010: laddove le cure palliative siano insufficienti ad attenuare le sofferenze, accanto alla terapia del dolore, potrà essere praticata al paziente, con il suo consenso, anche la c.d. sedazione palliativa profonda continua.

A seguito della succitata norma, si segnala come la Corte Costituzionale nel 2019, con sentenza n. 242 (nel c.d. caso *Cappato*)¹⁵⁴, abbia riconosciuto il diritto al suicidio medicalmente assistito e l'impunibilità per chi assiste il suicida. La Corte ha, così, dichiarato illegittimo l'art. 580 del codice penale nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dalla legge in materia di consenso informato

interessata. Il consenso può essere revocato anche quando la revoca comporti l'interruzione della nutrizione e l'idratazione artificiali, in quanto queste ultime costituiscono sempre trattamenti c.d. sanitari. Ancora, per i minori e gli incapaci, i quali non sono in grado di autodeterminarsi, viene prevista la possibilità di lasciare decidere un genitore o il tutore.

¹⁵⁴ Il "caso Cappato" è stato un procedimento giudiziario che ha suscitato innumerevoli discussioni e dibattiti in Italia negli ultimi anni, in particolar modo tra la frangia cattolica dell'opinione pubblica e quella prettamente laica. Trattasi della vicenda che ha riguardato Marco Cappato, un attivista italiano che ha aiutato a realizzare il suicidio assistito di Antoniani Fabiano (detto Dj Fabo), affetto da tetraplegia e cecità a seguito di incidente stradale avvenuto il 13 giugno 2014. Conseguentemente a tale vicenda, Cappato ha subito un procedimento penale con l'accusa di "aver rafforzato il proposito suicidario di Antoniani Fabiano" ex art. 580 c.p., conclusosi con la piena assoluzione con formula "perché il fatto non sussiste" - da parte della Corte d'Assise di Milano - sulla falsa riga della pronuncia della Corte Costituzionale (sopra richiamata), cui è stata rimessa la questione di legittimità del suddetto disposto codicistico. A seguito di tale vicenda, Cappato ha tentato di dimostrare con ogni mezzo a sua disposizione l'importanza del diritto all'eutanasia e del necessario intervento legislativo al fine di disciplinare questa delicata materia.

e di disposizioni anticipate di fine trattamento, agevola 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, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputi intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere, ragionate e consapevoli. Il caso Cappato ha, difatti, sollevato questioni morali ed etiche sul fine-vita e sul diritto delle persone ad autodeterminarsi, scegliendo come affrontare la propria sofferenza: da un lato, una corrente di pensiero sostiene che ognuno debba avere il diritto di porre fine alla propria vita in caso di sofferenza insopportabile, senza subire ulteriori dolori e angosce (visione laica); dall'altro lato, diversa corrente ritiene che la vita umana debba essere sempre protetta e che l'eutanasia sia una forma di suicidio assistito, che va contro i valori morali e la dignità umana (visione cattolica). Inoltre, il suddetto caso ha sollevato molteplici domande sul ruolo del medico e del sistema sanitario nell'affrontare la sofferenza e il fine-vita: c'è chi ritiene che il medico debba sempre cercare di salvare la vita dei pazienti, anche nei casi in cui la sofferenza sia insopportabile, mentre c'è chi sostiene che il medico debba rispettare le scelte dei pazienti ed aiutarli a porre fine alla propria vita in modo dignitoso e indolore, nel caso quest'ultima sia la volontà manifestata.

In ultimo, dopo la bocciatura del referendum il 15 febbraio 2022, resta ancora aperta in Parlamento la discussione sulla proposta di legge sul suicidio assistito: la Corte costituzionale ha difatti bocciato il referendum sull'eutanasia, dichiarando inammissibile il quesito referendario proposto dall'Associazione Luca Coscioni e appoggiato da varie associazioni e da alcuni partiti. Il motivo dietro cui i giudici della Corte si sono trincerati è che *"a seguito dell'abrogazione, ancorché parziale, della norma sull'omicidio del consenziente, cui il quesito mira, non sarebbe preservata la tutela minima costituzionalmente necessaria della vita umana, in generale, e con particolare riferimento alle persone deboli e vulnerabili"*. Il quesito referendario, invero, puntava ad abrogare parte dell'articolo 579 del codice penale, che prevede il reato di omicidio di persona consenziente, giungendo così a depenalizzare sostanzialmente la c.d. eutanasia attiva, che si concretizza nel momento in cui un medico somministra intenzionalmente un'iniezione o un altro farmaco letale ad un paziente che chiede di essere condotto alla morte. La possibilità di definire una legge sul fine vita in Italia è passata di nuovo al Parlamento, dove dal 2013 è depositata una proposta di legge di iniziativa popolare sul suicidio medicalmente assistito. Dal 2017

è stata, invece, riconosciuta la legittimità della c.d. eutanasia passiva, cioè della sospensione delle cure per cui il paziente possa rifiutare tutti i trattamenti (compresi alimentazione e idratazione) che servono a tenerlo in vita. Se l'eutanasia passiva è legale in quasi tutti i Paesi europei, non vale lo stesso per l'eutanasia attiva (ad es. in Svezia) e per il suicidio assistito (ad es. in Finlandia). Orbene, ad oggi, l'eutanasia attiva è vietata dal nostro ordinamento sia nella versione diretta - in cui è il medico a somministrare il farmaco alla persona che ne faccia richiesta (art. 579 c.p. omicidio del consenziente) - sia nella versione indiretta - in cui il soggetto agente prepara il farmaco che viene assunto in modo autonomo dalla persona (art. 580 c.p. istigazione e aiuto al suicidio). Viceversa, forme di eutanasia c.d. passiva, ovvero praticata in forma omissiva - astenendosi dall'intervenire per tenere in vita il paziente in preda alle sofferenze - sono già considerate penalmente lecite soprattutto quando l'interruzione delle cure ha come scopo quello di evitare l'accanimento terapeutico¹⁵⁵. Alla luce, quindi, dei principi e delle norme regolanti la materia, presenti nel nostro ordinamento, la dottrina maggioritaria è concorde nel sostenere che, nonostante sia possibile riconoscere in capo ad ogni individuo il "diritto a lasciarsi morire", l'ordinamento giuridico attuale non contempla il "diritto di morire" puro e semplice e, soprattutto, non ammetta né l'aiuto al suicidio, né l'eutanasia attiva. Infatti, mentre colui che si suicida o tenta il suicidio senza riuscirci, non è punito dall'ordinamento (sia al fine di evitare di accanirsi sullo stesso aspirante suicida, sia per il disinteresse dello Stato verso una condotta che risulta offensiva solo per lo stesso autore), colui che induce (concorso morale) o agevola (concorso materiale) il compimento di un gesto suicida è, invece, penalmente sanzionato.

In conclusione, il tema del fine vita solleva, *in primis*, molteplici questioni giuridiche, le quali dovrebbero essere affrontate con estrema attenzione e sensibilità, ed andrebbero risolte attraverso una legislazione chiara ed univoca. Questo garantirebbe ai pazienti e alle loro famiglie maggiore tranquillità e certezza in questi momenti difficili, e fornirebbe ai medici un quadro giuridico chiaro che permetterebbe loro di assumere decisioni eticamente e moralmente corrette. Sussiste, pertanto, la necessità di un dibattito aperto e rispettoso, orientato al cercare uno stabile equilibrio tra il diritto delle persone a scegliere come affrontare la propria sofferenza e il dovere

¹⁵⁵ R. Colombo, Bioetica e diritto. *Laicità, valori e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2017.

di proteggere la vita umana e la dignità dei pazienti¹⁵⁶. In Italia, tale dibattito è tuttora in corso e non esiste una posizione univoca o definitiva su questa rilevante questione: invero, in molti continuano ancora oggi a sostenere l'importanza della vita umana e l'impossibilità di porre fine alla vita di un individuo in qualsiasi circostanza; altri, invece, ritengono che la libertà di scegliere sia un diritto fondamentale e che l'eutanasia debba essere legalizzata e regolamentata. Orbene, ci si domanda se la pronuncia della Consulta rappresenti per la riforma una sostanziale battuta d'arresto oppure un punto da cui ripartire. Si ritiene, invero che, al di là della tenacia - più o meno effettiva - con cui le associazioni promotrici potrebbero ritornare sul referendum, un margine di intervento maggiormente realizzabile sarebbe da avvedersi per il Parlamento. Dalle motivazioni, infatti, non appare che la Corte abbia posto un veto alle possibilità di riforma, bensì piuttosto, la sua pronuncia insiste sull'illegittimità di un'abrogazione incondizionata della disciplina. Il monito che sembra giungere dalla Corte è presto detto: il diritto all'autodeterminazione del consenziente urge di un bilanciamento costituzionale che assicuri una tutela minima del bene vita e subordini la depenalizzazione della condotta a un riferimento limitativo. Invero, dopo aver ribadito che *“discipline come quella considerata non possono essere puramente e semplicemente abrogate”*, la Corte lascia presagire una possibilità di intervento del Parlamento, affermando che non per questo non *“possono essere modificate o sostituite dallo stesso legislatore con altra disciplina”*. Lo scenario accennato rappresenterebbe, nondimeno, un riuscito rapporto di collaborazione tra il Parlamento e la Corte costituzionale, su una tematica sociale che ormai da troppo tempo stimola le coscienze individuali e intrattiene il dibattito pubblico. Invero, oltre alle questioni giuridiche su menzionate, si rinvergono anche importanti e complesse questioni morali ed etiche legate al tema del fine vita, che riguardano, come visto, la sospensione delle cure mediche, il testamento biologico e la sperimentazione clinica, tematiche sulle quali, puntualmente, la Chiesa cattolica non manca di pronunciarsi formulando il proprio incisivo indirizzo di pensiero.

Da tempo immemorabile, infatti, la Chiesa cattolica ha riversato nel dibattito pubblico le proprie competenze dottrinali e morali sui temi di bioetica, offrendo alle autorità laiche non semplici “suggerimenti pastorali”, ma piuttosto, una forma di

¹⁵⁶ C. Casonato, *Manuale di Biodiritto*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2022.

discernimento culturale che ha condizionato l'azione normativa dello Stato. Così avvenne con la fecondazione medicalmente assistita, dove la CEI, attraverso figure eminenti quali il cardinale Ruini, s'impegnò con vigore nella campagna di astensione referendaria del 2005 contro la Legge 40/2004. Analogamente, sul fine vita ed eutanasia, la Santa Sede non si è limitata alla denuncia morale, ma ha innescato una riflessione strutturata, attraverso testi come *Evangelium Vitae* (1995) e la dichiarazione *Iura et bona* (1980), dai quali hanno tratto origine linee di azione pastorale e una sollecitazione precisa alle istituzioni democratiche: respingimento dell'eutanasia e del suicidio assistito, sì a cure palliative e sospensione di trattamenti sproporzionati¹⁵⁷. Nel 2024, per bocca del prefetto Vincenzo Paglia, la Pontificia Accademia per la Vita ha ribadito un rifiuto netto di qualunque legalizzazione dell'eutanasia, pur auspicando normative che impediscano derive e proteggano l'accompagnamento palliativo del malato¹⁵⁸. Tale interventismo della Chiesa, pur esercitato attraverso documenti e *vademecum*, più che attraverso una leva legislativa diretta, ha modellato il dibattito pubblico italiano sul diritto alla vita e sulla dignità umana: un'azione che dal tabernacolo morale è transitata alle aule parlamentari, inducendo lo Stato a contemperare la pretesa laica con una sensibilità etico-antropologica radicata nella tradizione. Se lo Stato fosse chiamato a legiferare sul punto, la Chiesa inviterebbe ad una "mediazione accettabile" che preservi la sacralità della vita, senza ignorare la complessità delle situazioni reali. Orbene, pur in un contesto pluralista e secolarizzato, le posizioni della Chiesa incidono profondamente sul dibattito pubblico, orientando l'opinione collettiva e influenzando la prudenza del legislatore. In tal modo, la Chiesa sorveglia e plasma il corso delle politiche bioetiche: non imponendo un vero e proprio "diktat", ma orientando norme imperfette verso un *ethos* condiviso, riecheggiando, così, l'antica tensione tra la sua missione spirituale e la sovranità civile dello Stato.

Si potrebbe, pertanto, ipotizzare che il modello concordatario (che assegna grande rilevanza alla presenza della Chiesa cattolica nel Paese) sia oggi in difficoltà a governare le dinamiche bioetico-religiose in una società italiana sempre più pluralistica ed in cui le istanze laiche sembrano affermarsi con maggior forza rispetto al passato. Per vari osservatori questo modello rappresenta più un ingombrante

¹⁵⁷ https://it.wikipedia.org/wiki/Bioetica_cattolica?utm_source

¹⁵⁸ https://www.avvenire.it/vita/pagine/paglia-la-chiesa-e-contro-il-suicidio-assistito-ma-serve-una-legge-per-fermare-derive-eutanasiche?utm_source

retaggio storico che un sistema capace di rendere ragione dei nuovi equilibri che si sono prodotti nel tempo in campo religioso. Difatti, l'arte, la storia, la cultura, i simboli, i personaggi storici del nostro Paese si intrecciano profondamente con la Chiesa e con il cattolicesimo, creando una simbiosi, un connubio, una relazione difficilmente scindibile¹⁵⁹. Sebbene dagli elementi che emergono possiamo ragionevolmente dedurre che, da una parte, la religione cattolica, pur rimanendo ampiamente maggioritaria, stia progressivamente diminuendo la sua influenza in campo sociale, dall'altra si sta' diffondendo (anche in campo religioso) una cultura egualitaria e attenta a tutelare i diritti delle minoranze. Potenzialmente questa cultura potrebbe diventare ostile ai principi su cui si fonda il sistema concordatario, ma per ora né nei dati, né nell'opinione pubblica si rinviene una contestazione diffusa della situazione prevalente. Orbene, si è di fronte ad una realtà in continua evoluzione: difatti, se da un lato il modello concordatario sembra caratterizzato da una sufficiente tenuta sia a livello giuridico, sia in termini di legittimazione sociale, dall'altro lato, il progressivo indebolimento dell'appartenenza cattolica potrà mettere in discussione questo modello nel prossimo futuro¹⁶⁰. La progressiva secolarizzazione della società italiana, la crescita delle minoranze religiose dovuta ai continui flussi migratori, il diffondersi del fenomeno di individualizzazione o privatizzazione delle credenze e la crescente influenza transazionale in campo normativo sono tutti fattori destinati a minare nel tempo l'equilibrio sin qui faticosamente raggiunto nel nostro Paese tra «trono e altare». Si tratta, però, come visto, di un problema comune alla maggior parte dei paesi occidentali e non soltanto una questione di matrice esclusivamente italiana¹⁶¹.

In futuro, è difficile immaginare che l'orientamento culturale concordatario possa impedire alle crescenti minoranze religiose o ad altre minoranze con stili di vita o etici in contrasto con la dottrina tradizionale cattolica (come, ad esempio, gli omosessuali) di riuscire a imporre *policy* sgradite alla Chiesa. Fino ad oggi, invero, il modello concordatario si è dimostrato sufficientemente elastico, ma allo stesso tempo radicato, al fine di mantenersi come orizzonte culturale prevalente tra gli italiani. Tuttavia, le sfide che nell'avvenire metteranno sicuramente alla prova il suddetto sistema potrebbero non essere superate con cotanta facilità, e qualche segnale di

¹⁵⁹ U. Beck, *Il Dio personale. La nascita della religiosità secolare*, Laterza, Bari, 2009.

¹⁶⁰ J. Casanova, *Oltre la secolarizzazione*, il Mulino, Bologna, 2000.

¹⁶¹ V. Cesareo, R. Cipriani, F. Garelli, C. Lanzetti e G. Rovati, *La religiosità in Italia*, Mondadori, Milano, 1995.

incrinatura inizia già a notarsi. La sfida attuale consiste, pertanto, nel mantenere un equilibrato bilanciamento tra il già ampiamente analizzato principio di laicità ed il pieno riconoscimento del succitato pluralismo religioso, nel rispetto delle identità storiche e culturali dei popoli europei. In tale contesto, la presenza della Chiesa, lungi dall'essere un relitto del passato, appare ancora oggi come una forza viva e dialogante, capace di orientare e talora indirizzare il potere pubblico verso scelte che coinvolgono la coscienza collettiva, l'etica pubblica e il destino spirituale delle nazioni.

2. LE POLITICHE FAMILIARI E IL DIRITTO MATRIMONIALE: CONTINUITÀ CON L'ETICA CATTOLICA

L'ordinamento giuridico italiano riconosce effetti civili al matrimonio canonico (ai sensi dell'art. 8 dell'Accordo di Villa Madama) e ciò lo configura un *unicum* nel panorama giuridico europeo. Tale previsione, invero, testimonia la perdurante centralità della forma sacramentale nella disciplina delle relazioni familiari. Le politiche pubbliche in materia di famiglia risultano, difatti, spesso influenzate da visioni antropologiche che riflettono l'insegnamento cattolico, come dimostrano le resistenze alla piena equiparazione delle unioni civili alle famiglie fondate sul matrimonio eterosessuale. Invero, il dibattito sul matrimonio e sulle unioni tra persone dello stesso sesso è emerso come uno dei temi più divisivi e culturalmente significativi degli ultimi decenni, ponendo sfide profonde alle istituzioni religiose, inclusa la Chiesa Cattolica. In un'epoca caratterizzata da crescenti rivendicazioni di diritti civili e da una maggiore accettazione sociale dell'omosessualità in molte parti del mondo, la Chiesa ha mantenuto una posizione intransigente, affermando che il matrimonio è esclusivamente l'unione tra un uomo e una donna¹⁶². Ciò è conseguenza del fatto che

¹⁶² La posizione della Chiesa Cattolica sul matrimonio tra persone dello stesso sesso deriva direttamente dalla sua dottrina sul matrimonio sacramentale, profondamente radicata nelle Sacre Scritture, nella tradizione e nel Magistero. La Chiesa Cattolica insegna che il matrimonio è un'istituzione stabilita da Dio stesso al momento della Creazione. Il racconto biblico della Genesi (Gen 1,27: "*Maschio e femmina li creò*"; Gen 2,24: "*Per questo l'uomo lascerà suo padre e sua madre e si unirà a sua moglie e i due saranno una sola carne*") è interpretato come la rivelazione di un ordine naturale e divino che definisce il matrimonio come l'unione esclusiva e indissolubile tra un uomo e una donna. Questo è considerato un dato non negoziabile, radicato nella stessa struttura dell'essere umano.

Sebbene all'interno della Bibbia non vi siano riferimenti diretti al "matrimonio omosessuale" nel senso moderno (poiché non esisteva nel contesto biblico), le Scritture sono interpretate come condannanti gli

la dottrina cattolica identifica solo due scopi intrinseci al matrimonio: la “finalità procreativa” (*Bonum Prolis*), ovvero il fatto che il matrimonio sia ordinato naturalmente alla procreazione e all'educazione dei figli e che la complementarità sessuale tra uomo e donna è vista come essenziale per la trasmissione della vita (pertanto, un'unione omosessuale, per sua stessa natura, è intrinsecamente non ordinata alla procreazione biologica); e la “finalità unitiva” (*Bonum Coniugum*) che si caratterizza nel fatto che il matrimonio è anche finalizzato al bene degli sposi, alla loro mutua assistenza e al loro perfezionamento spirituale e personale. Questa unione è caratterizzata dalla totalità, dall'indissolubilità e dalla fedeltà, e la sessualità all'interno del matrimonio è vista come un atto di amore totale e fecondo, che riflette l'amore trinitario di Dio. Questa ferma dottrina, radicata nella sua teologia, antropologia e tradizione, ha portato la Chiesa ad intraprendere azioni significative volte ad influenzare l'indirizzo politico e legislativo di numerosi Stati, cercando di prevenire o abrogare leggi che riconoscono le unioni omosessuali. Difatti, il percorso compiuto dalla Chiesa verso la presa d'atto (giammai l'accettazione) dell'esistenza delle unioni civili tra persone dello stesso sesso è stato lungo, articolato e denso di tensioni, tra fedeltà alla tradizione dottrinale e aperture pastorali spiazzanti.

Negli anni Settanta e Ottanta, la posizione più rigorosa della Chiesa sulle unioni omosessuali e sull'omosessualità in generale, non ammetteva alcun margine di interpretazione e si estrinsecava attraverso diversi documenti del Magistero in risposta alla crescente pressione sociale e legislativa¹⁶³. In particolare, la Congregazione per la Dottrina della Fede, *Persona Humana* del 1975, pur non affrontando direttamente la questione delle unioni, ribadiva la condanna degli atti omosessuali, sebbene invitando ad un atteggiamento di comprensione pastorale verso le persone omosessuali. In seguito, con la lettera della Congregazione per la Dottrina della Fede, *Homosexualitatis Problema* del 1986, firmata dall'allora Cardinale Joseph Ratzinger, fu data una dura risposta alla crescente accettazione dell'omosessualità in alcune società, ribadendo con forza che gli atti omosessuali sono "intrinsecamente

atti omosessuali. Difatti, passi come Levitico 18,22 ("Non giacerai con un uomo come si giace con una donna: è abominio"), Romani 1,26-27 e Corinzi 6,9-10 sono citati per affermare che la pratica omosessuale è contraria all'ordine voluto da Dio. La Chiesa distingue tra l'orientamento omosessuale, che non è considerato peccaminoso in sé, e gli atti omosessuali, che sono ritenuti peccaminosi. Le persone omosessuali sono chiamate alla castità, come tutti i fedeli non sposati o che non vivono un matrimonio valido.

¹⁶³ E. Gherri, *Il matrimonio nel Diritto Canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2008.

disordinati", bensì sottolineando il dovere pastorale di aiutare le persone omosessuali a vivere secondo la dottrina della Chiesa, ovvero nella castità. Ancora prima, Papa Giovanni Paolo II nella *Familiaris consortio*¹⁶⁴ del 1981 definì il matrimonio come “*un vincolo pubblico e solenne istituito dalla legge divina e naturale*” tra un uomo e una donna, finalizzato alla procreazione¹⁶⁵. Nella prassi, invero, ogni altra forma di coppia o di convivenza che si fosse discostata da questo modello non poteva aspirare a definirsi “matrimonio”. Da qui partiva una netta linea di demarcazione, che escludeva, per l'appunto, ogni riconoscimento di unioni tra persone dello stesso sesso come equiparabili ad un matrimonio sacramentale.

Eppure, proprio in quegli anni, nel campo politico e sociale italiano iniziarono ad emergere i primi tentativi atti a riconoscere legalmente le unioni omosessuali. A tali timidi tentativi, la Chiesa cattolica reagì soltanto con richiami generici alla necessità di mantenere la struttura tradizionale della famiglia, tranquillizzata forse dal fatto che non esistevano iniziative legislative imminenti: le gerarchie clericali si limitarono, infatti, a riaffermare il ruolo sacramentale del matrimonio maschio-femmina, senza tuttavia promuovere attivamente ostruzioni. Ciononostante, negli anni Novanta e Duemila, la questione tornò d'attualità: proposte parlamentari e istanze crescenti da parte di associazioni LGBT e del Parlamento Europeo sollevarono un dibattito che si espanse a macchia d'olio in Italia. Ma fu solo nel 2003 che la Congregazione per la Dottrina della Fede pubblicò un documento intitolato “*Considerazioni circa i progetti di riconoscimento legale delle unioni tra persone omosessuali*”, destinato a far discutere l'opinione pubblica: in esso si definiva il riconoscimento dell'unione omosessuale come una “*approvazione di comportamenti devianti*” (frase riportata testualmente), e si invitavano i cattolici impegnati in politica ad opporvisi con fermezza (i legislatori cattolici hanno il “*dovere morale di esprimere chiaramente la loro obiezione*”). Secondo tale Dottrina, quindi, le unioni omosessuali non potevano essere equiparate in alcun modo al matrimonio, non potendo, altresì, essere concesse loro forme di riconoscimento legale che ne imitino il modello matrimoniale, “*poiché ciò sarebbe gravemente dannoso per la società*”. Furono parole dure e inequivocabili che destarono sgomento, in particolare, tra la popolazione laica del Paese, tanto che,

¹⁶⁴https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_19811122_familiaris-consortio.html

¹⁶⁵ <https://www.esquire.com/it/news/attualita/a27390935/unioni-civili-italia-cosa-dice-legge-cirinna/>

quando venne approvata la Risoluzione del Parlamento Europeo per il riconoscimento delle unioni, il Vaticano si dichiarò profondamente contrariato.

Da quel momento, l'intervento cattolico divenne esplicitamente politico e attivo, creando una strategia di dura ostruzione, basata su una sanzione culturale atta a contrastare le unioni legali come promotrici di una "ideologia gender" che puntava a sovvertire il nucleo naturale della famiglia. Il punto di svolta arrivò proprio con il primo "*Family Day*", tenutosi nel 2007, e poi replicato nel 2015 e nel 2016, manifestazioni di massa a sfondo etico-religioso, segno di un coinvolgimento sociale profondo e pregnante della componente cattolica, e che ebbero l'obiettivo esplicito di fermare l'avanzata del nascento DDL Cirinnà. Proprio mentre questo scontro si faceva sempre più acceso, salì al soglio pontificio l'allora cardinale arcivescovo di Buenos Aires, Papa Francesco, che, appena eletto nel 2013, invitò i vescovi italiani a gestire la questione direttamente con il governo. Sebbene il nuovo pontefice avesse adottato un tono più inclusivo sul tema ("Chi sono io per giudicare?"), ed avesse manifestato aperture pastorali verso le persone omosessuali, il Magistero sulla dottrina del matrimonio è rimasto pressoché invariato. Invero, durante l'elaborazione del disegno di legge Cirinnà (2014–2016), Papa Francesco mantenne – ufficialmente – un profilo abbastanza "prudente e pragmatico", negando di "immischiarsi" direttamente nella politica italiana, sebbene aggiungendo che i parlamentari cattolici avrebbero dovuto votare "*secondo la loro coscienza ben formata*"¹⁶⁶. Nel frattempo, le pressioni delle frange più conservative dell'episcopato – in *primis* il cardinale Bagnasco, presidente della C.E.I. all'epoca – continuarono a far sentire chiara e netta la linea istituzionale.

In seguito, il disegno di legge Cirinnà presentato nel 2014, si fece strada in Parlamento. L'ostruzionismo era imponente – oltre 5.000 emendamenti, specialmente dai partiti Movimento 5 stelle, Lega e Forza Italia – e furono necessarie mediazioni continue sia all'interno della maggioranza di governo, sia con la CEI e la parte più conservatrice. Difatti, il testo originario del DDL contemplava anche la c.d. *stepchild adoption* (adozione del figlio del partner biologico), considerata la vera linea rossa insuperabile da parte della Chiesa. Il governo Renzi, pertanto, consapevole della sensibilità del delicato tema, intervenne con un maxi-emendamento che eliminò dal DDL la *stepchild adoption* e l'obbligo di fedeltà. Queste scelte non furono casuali:

¹⁶⁶https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2016/02/18/papa-unioni-civili-non-mi-immischio_54d12261-27fb-4667-af59-75dba257995a

erano il frutto dell'accordo raggiunto, non solo tra forze politiche, ma anche attraverso una tacita intesa con la Chiesa. Così, il 25 febbraio 2016, il Senato approvò il testo emendato e l'11 maggio del 2016 la Camera lo confermò. La legge venne pubblicata in Gazzetta ufficiale ed entrò in vigore il mese successivo: la firma di Monica Cirinnà e la sua battaglia parlamentare divennero simbolo di un processo legislativo che segnava un passo storico per l'Italia, pur senza scalfire la struttura del matrimonio tradizionale. Il risultato legislativo fu, tuttavia, una legge "mutilata" (come venne definita da molti commentatori, tra cui giornali laici e associazioni LGBT) che offriva sì diritti concreti ai partner – quali successione, pensione di reversibilità, assistenza familiare, regime patrimoniale – ma rinunciava a compiere quella svolta simbolica attesa da tempo, lasciando così fuori *stepchild adoption* e diritti di filiazione. La norma, quindi, risultava essere un accomodamento tra una società che puntava al riconoscimento dell'eguaglianza, fornendo protezione giuridica a migliaia di coppie non sposate, e una Chiesa che, viceversa, non voleva rinunciare alle sue profonde radici storiche, flessibile nel metodo, ma irremovibile sul contenuto sacramentale. Il testo, apparso dunque come un compromesso tra libertà civile e barriere culturali, rispecchiava, da una parte, la spinta della società verso il riconoscimento dei diritti LGBT, e dall'altra, la capacità della Chiesa di influenzare fattivamente l'agenda politica italiana.

La contraddittorietà era oggettiva: difatti, mentre lo Stato tentava di garantire alcuni diritti fornendo tutele prima non contemplate, la Chiesa articolava uno stile di "velata e prettamente discorsiva" accoglienza pastorale, che non veniva, invero, concretizzata nei fatti. Difatti, quest'ultima si trovava a dover bilanciare la sua ferma dottrina sul matrimonio con la necessità di essere accogliente e compassionevole verso le persone omosessuali. Esisteva, infatti, una tensione interna alla CEI, tra quella che si poteva definire l'ala "prudente ma aperta" e quella più "conservatrice e defilata". Papa Francesco ha tentato di costruire un equilibrio tra le due correnti: ha mantenuto la definizione dottrinale, ma ha accettato il pluralismo politico e la necessità di giurisdizioni laiche capaci di riconoscere diritti; ha introdotto una paziente metodologia pastorale volta a non escludere nessuno, riproponendo un dinamismo relazionale più che normativo; ha, infine, indicato un percorso che non rinunciasse al dialogo con la società, pur restando vincolato alla Teologia del Corpo e alla Tradizione. Invero, poco dopo l'approvazione della legge Cirinnà, la riluttanza della

Santa Sede sul tema rimase costante, ma gli interventi di Papa Francesco a livello internazionale, tra il 2020 ed il 2021, cambiarono radicalmente la prospettiva pubblica. In un documentario del regista Evgeny Afineevski, presentato in anteprima al Festival del cinema di Roma nel 2020, il Pontefice affermò che *“Le persone omosessuali hanno diritto di essere in una famiglia. Sono figli di Dio e hanno diritto a una famiglia. Nessuno dovrebbe essere estromesso o reso infelice per questo. Ciò che dobbiamo creare è una legge sulle unioni civili. In questo modo sono coperti legalmente. Mi sono battuto per questo”*. L’enfasi non riguardava tanto l’Italia, quanto il riconoscimento dei diritti delle persone omosessuali come cittadini e figli di Dio, sempre però al di fuori dell’orizzonte matrimoniale. Le sue affermazioni, inedite, suscitarono un’eco potentissima, giungendo alle orecchie dei fedeli in maniera chiara, globale ed irrevocabile: questo Papa considerava le unioni civili uno strumento legittimo di protezione giuridica. Tuttavia, qualche settimana dopo, la Santa Sede precisò che alcuni passaggi erano stati decontestualizzati e travisati: secondo la “prudente interpretazione” del Vaticano, in realtà, il Pontefice si riferiva al diritto all’accoglienza nella famiglia d’origine, più che alla creazione di un nuovo nucleo familiare¹⁶⁷.

Dopo la Legge Cirinnà, l’Italia, ha visto aprirsi un nuovo scenario politico-sociale: difatti, alcune associazioni LGBT iniziarono ad invocare modifiche alla legge del 2016 – tra cui, più in particolare, la *stepchild adoption* e l’estensione a diritti fino a quel momento esclusi – ma si confrontarono con un quadro politico e sociale in cui la Chiesa mantenne un ruolo, seppur meno “invasivo”, ma sicuramente sempre abbastanza pregnante. Le autorità ecclesiastiche, infatti, decisero di non intervenire direttamente sulla *vexata quaestio*, ma piuttosto, mobilitarono le “coscienze ben formate” dei parlamentari cattolici, mantenendo un dialogo attivo e propagandistico nell’ambito privato (e, più in particolare, nelle parrocchie e nelle scuole di stampo cattolico)¹⁶⁸. Difatti, la Chiesa utilizzò le sue strutture parrocchiali, le scuole cattoliche e i seminari per educare i fedeli sulla sua dottrina sul matrimonio e sulla famiglia, sottolineando e sponsorizzando la visione tradizionale. Non solo: le Conferenze Episcopali nazionali e i singoli vescovi emisero regolarmente note pastorali, dichiarazioni e lettere aperte atte a ribadire la posizione della Chiesa sul tema dibattuto,

¹⁶⁷<https://it.zenit.org/2016/02/18/francesco-in-aereo-unioni-civili-il-papa-e-per-tutti-non-puo-immischiarsi-in-politica/>

¹⁶⁸[https://www.ilsole24ore.com/art/papa-francesco-si-una-legge-unioni-civili-ADvSLRx?](https://www.ilsole24ore.com/art/papa-francesco-si-una-legge-unioni-civili-ADvSLRx?refresh=true)

spiegare le ragioni teologiche e morali e mettere in guardia contro i rischi sociali derivanti dal riconoscimento delle unioni omosessuali. Questi documenti furono spesso indirizzati dalla Chiesa non solo ai fedeli, ma anche ai politici e alla società in generale utilizzando i propri canali mediatici (giornali, radio, televisioni, siti web, social media) al fine di diffondere il proprio messaggio. Spesso, invero, vescovi e rappresentanti della Chiesa incontrano direttamente parlamentari, ministri e funzionari governativi per esprimere le loro preoccupazioni e proporre argomentazioni contro le leggi sul matrimonio omosessuale. Così, la Chiesa assunse – in coerenza con la sua dottrina – una postura duplice: difendere la sacramentalità del matrimonio senza, tuttavia, aprire all’idea che qualsiasi unione identificata come “diversa” potesse qualificarsi e definirsi nel concetto stesso, ma contemporaneamente riconoscere – di fatto – la necessità di un sostegno civile a chi vive un’unione stabile. Dal 2016 ad oggi, invero, l’influenza ecclesiale si è evoluta, divenendo sempre più sottile e silenziosa e meno diretta e invasiva rispetto al passato. La CEI, difatti, pur esprimendo le proprie riserve sostanziali, ha evitato di lanciare campagne legislative di forte impatto mediatico, preferendo, invero, concedere fiducia alle istituzioni politiche.

Più di recente, ed in particolare nel 2023, la Congregazione per la Dottrina della Fede pubblicò la c.d. *Fiducia supplicans*¹⁶⁹, una dichiarazione firmata dal cardinal Fernández e approvata da Papa Francesco, che permetteva ai sacerdoti di concedere benedizioni a coppie omosessuali, pur ribadendo a gran voce che non si trattava né di un rito pseudo-concordatario, né tantomeno di un riconoscimento sacramentale. Risultava così evidente: la Chiesa si stava dotando di strumenti atti ad accompagnare le persone omosessuali sul piano spirituale, senza, tuttavia, rinunciare alla “dura” linea del matrimonio uomo-donna. Tutto ciò ha comportato in Italia conseguenze politiche e culturali profonde: difatti, se da un lato il Parlamento italiano, con la legge Cirinnà del 2016, ha sancito una protezione legale formale per le unioni civili, escludendo, purtuttavia, il diritto alla *stepchild adoption*, dall’altro lato, la Suprema Corte di Cassazione ha avuto l’importante ruolo di colmare il *vulnus* legislativo creato (come non di rado accade nel nostro Paese), pronunciandosi su singoli casi concreti di *stepchild adoption* e riconoscendo – sotto la copertura dell’art. 44 legge 184/1983 – che il superiore interesse del minore possa giustificare l’adozione anche quando il

¹⁶⁹ <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2023/12/18/0901/01963.html>

figlio nasce in una coppia omosessuale¹⁷⁰. Nello specifico, con la Sentenza a Sezioni Unite n. 7668 del 2016, pubblicata pochi mesi dopo l'approvazione della Legge Cirinnà, la Corte di Cassazione ha riconosciuto la possibilità per il genitore non biologico di una coppia omosessuale di adottare il figlio biologico del partner (*stepchild adoption*) ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera d) della Legge sull'Adozione (L. 184/1983). La Corte ha argomentato che tale adozione è finalizzata all'interesse superiore del minore, che vede consolidato il suo *status* familiare e il suo legame affettivo con il genitore sociale. Questa decisione ha superato la lacuna legislativa lasciata dal Parlamento, venendo fortemente criticata dalla Chiesa e dai movimenti pro-famiglia, che la consideravano un'apertura surrettizia alla "famiglia omogenitoriale". Dopo il 2016, anche numerosi Tribunali per i minorenni e Corti d'appello hanno applicato il principio stabilito dalla Cassazione, concedendo decine di adozioni, in casi particolari, a coppie omosessuali.

Un altro fronte altrettanto delicato che ha suscitato un acceso dibattito nell'opinione pubblica è stato il riconoscimento dei figli nati all'estero da coppie omosessuali, spesso tramite Gestazione per Altri (GPA) o Procreazione Medicalmente Assistita (PMA) con donazione di gameti. La questione nasce dalla necessità di riconoscere in Italia lo *status filiationis* di bambini nati all'estero da coppie omosessuali, spesso attraverso tecniche di PMA con donazione di gameti (per le coppie di donne) o GPA (per le coppie di uomini). Poiché la GPA è vietata in Italia dalla Legge 40/2004 (e considerata un reato), e la PMA è consentita solo a coppie eterosessuali coniugate o conviventi, il riconoscimento di questi bambini all'interno del nostro Paese ha posto sfide significative all'ordine pubblico e ai principi del diritto di famiglia italiano. La Cassazione, invero, non ha tardato a pronunciarsi anche sull'argomento, e con la Sentenza a Sezioni Unite n. 19599 del 2018 ha stabilito che l'atto di nascita straniero che indichi due genitori dello stesso sesso (anche nel caso di GPA) può essere trascritto in Italia, purché non vi sia un contrasto con l'ordine pubblico. Ha, altresì, chiarito che l'ordine pubblico non è un concetto statico, ma si evolve con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico: nel caso specifico, il divieto di GPA in Italia non era considerato un ostacolo insormontabile alla trascrizione, se l'atto di nascita era stato formato in un Paese (in quel caso Canada)

¹⁷⁰ <https://www.famigliacristiana.it/articolo/stepchild-adoption-c-e-la-fanno-i-giudici.aspx?>

dove la GPA è legale e regolamentata. La Corte, pertanto, ha dato prevalenza all'interesse superiore del minore a vedersi riconosciuto il proprio *status* familiare e il legame affettivo con entrambi i genitori che lo hanno voluto e allevato. La suddetta pronuncia ha, così, aperto alla possibilità della trascrizione diretta dell'atto di nascita straniero per il genitore biologico e, in alcuni particolari casi, anche per il genitore d'intenzione (non biologico), a seconda delle circostanze e della conformità con l'ordine pubblico. Tuttavia, ha anche lasciato aperta la strada all'adozione in casi particolari (art. 44, lett. d, L. 184/1983) come strumento per riconoscere il legame con il genitore non biologico, soprattutto nei casi più complessi o quando la trascrizione diretta fosse ritenuta eccessivamente lesiva dell'ordine pubblico. Successivamente, la Sentenza a Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 38162 del 2022 è intervenuta per fare chiarezza su un panorama giurisprudenziale che, dopo il 2018, aveva mostrato alcune oscillazioni e interpretazioni diverse da parte delle varie Corti d'Appello e dei Tribunali, ribadendo a gran voce che la GPA fosse una pratica lesiva dell'ordine pubblico italiano, in quanto contraria alla dignità della donna e alla dignità del bambino, che non può essere oggetto di un "contratto". Di conseguenza, la Corte ha stabilito che l'atto di nascita straniero che indichi due padri, se il bambino è nato tramite GPA, non può essere trascritto direttamente per entrambi i genitori, in quanto la trascrizione diretta per il genitore d'intenzione (non biologico) è stata ritenuta contraria all'ordine pubblico. Pertanto, per risolvere il problema, la sentenza ha indicato l'adozione in casi particolari (art. 44, lett. d, L. 184/1983) come l'unico strumento atto a riconoscere il rapporto di filiazione tra il genitore d'intenzione e il minore nato tramite GPA all'estero. Questa soluzione, pur garantendo l'interesse del minore (che acquisisce così due genitori legali), richiede un percorso giudiziario specifico e non automatico. La sentenza ha, altresì, implicitamente mantenuto una maggiore apertura per i casi di figli nati tramite PMA eterologa all'estero da coppie di donne, ove la trascrizione diretta per entrambe le madri è stata, in genere, ritenuta più compatibile con l'ordine pubblico, poiché la PMA eterologa è oggi consentita in Italia (seppur per coppie eterosessuali).

Tra le due pronunce delle Sezioni Unite e anche dopo quella del 2022, le Corti d'Appello e i Tribunali hanno continuato a confrontarsi con i singoli casi, generando una vera e propria "giurisprudenza creativa" che ha cercato di bilanciare i principi della Cassazione con l'esigenza di tutelare l'interesse del minore. Invero, molte sentenze di

merito hanno continuato a dare priorità all'interesse del minore a vedersi riconosciuto il proprio legame con entrambi i genitori che lo hanno cresciuto, anche "forzando" in parte l'interpretazione delle norme esistenti (ad esempio, tramite l'utilizzo di interpretazioni estensive). Orbene, tutte queste decisioni giurisprudenziali hanno aperto un profondo dibattito sull'applicabilità dei principi del diritto di famiglia tradizionale alle famiglie omogenitoriali, in particolare con riferimento alla "presunzione di paternità o di maternità". Nel diritto italiano, infatti, la presunzione di paternità (art. 231 c.c.) stabilisce che il marito della madre si presume essere il padre del figlio concepito o nato durante il matrimonio: questo principio, basato a ben vedere su un modello eterosessuale e biologico, è chiaramente inadeguato per le famiglie omogenitoriali o omosessuali. La giurisprudenza, invero, nel riconoscere i legami di filiazione con il genitore non biologico, ha di fatto introdotto una sorta di "presunzione di genitorialità sociale", basata non tanto sul legame biologico o sul matrimonio eterosessuale, bensì sul progetto genitoriale condiviso e sul ruolo effettivo di cura e allevamento del minore. Questo approccio ha portato ad una netta scissione tra la filiazione biologica e quella legale/sociale, generando, tuttavia, forti critiche da parte della Chiesa e di settori politici conservatori, che lo hanno considerato un'invasione del potere legislativo da parte della magistratura e una "destrutturazione" del modello tradizionale di famiglia. Si argomenta che solo il Parlamento dovrebbe legiferare su questioni di tale portata etica e sociale e, a tal riguardo, sia la giurisprudenza stessa (che ha spesso sollecitato il legislatore a intervenire per colmare le lacune) sia le forze politiche e sociali hanno continuato a chiedere a gran voce una legge organica che disciplini in modo chiaro l'omogenitorialità e il riconoscimento dei figli nati all'estero, al fine di superare l'incertezza e la disomogeneità delle decisioni giudiziarie. Tuttavia, la forte polarizzazione politica e l'opposizione di forze legate alla visione tradizionale della famiglia (spesso in linea con la dottrina della Chiesa) hanno, finora, impedito l'approvazione di una tale legge. In definitiva, la giurisprudenza italiana, spinta dalla necessità di garantire diritti e tutele ai minori e alle famiglie omogenitoriali e di conformarsi ai principi antidiscriminatori e alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ha progressivamente esteso il campo dei diritti riconosciuti dalla Legge Cirinnà, spesso in assenza di un'esplicita volontà legislativa. Ciò ha posto la Chiesa di fronte ad un'ulteriore sfida, in quanto le decisioni giudiziarie, pur non modificando *stricto sensu* in sé e per sé la Legge Cirinnà, ne hanno esteso gli effetti

pratici, in particolare sul fronte dei figli minori e dell'omogenitorialità, andando direttamente contro la sua visione tradizionale di famiglia¹⁷¹. Difatti, la Chiesa vede in queste pronunce giurisprudenziali un'ulteriore erosione dei principi che definiscono la famiglia come unione tra uomo e donna, con "conseguenze potenzialmente dannose" per la società e l'identità del bambino.

Anche la Corte Costituzionale non è rimasta indifferente alla questione, manifestando il proprio assunto sull'argomento per il tramite di diverse pronunce. Tra queste, degna di menzione, stante anche la sua recentissima pubblicazione, è la Sentenza n. 115 (depositata il 21 luglio 2025), la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 151 del 2001¹⁷², che riconosceva il congedo di paternità obbligatorio soltanto al padre lavoratore, escludendo la madre non biologica (o intenzionale) nel caso di coppie di donne riconosciute come genitori nei registri dello stato civile. Con questa recente pronuncia è stata, quindi, riconosciuta anche alla madre non biologica il diritto al congedo obbligatorio di paternità della durata di 10 giorni con retribuzione pari al 100%. La Corte, difatti, ha ritenuto “*manifestamente irragionevole la disparità di trattamento*” tra coppie genitoriali di sesso diverso e coppie composte da due donne riconosciute come genitori, precisando che l'orientamento sessuale “*non incide di per sé sulla idoneità all'assunzione di tale responsabilità*”. Essere genitori, secondo la Corte, non ha niente a che fare con il proprio orientamento sessuale: la funzione è la medesima per le coppie eterosessuali ed omosessuali. In definitiva, questo importante mutamento di indirizzo risponde all'interesse del minore a mantenere un rapporto con entrambi i genitori, dello stesso sesso o meno.

In conclusione, l'evoluzione dell'orientamento della Chiesa (nascente dalla originaria netta opposizione alla *stepchild adoption* del 2007, alla limitata posizione di mera “tutela”, ma non di equiparazione al matrimonio, nei confronti delle unioni civili del 2016, fino a giungere alla dichiarazione di Papa Francesco sulle unioni civili del 2020 e alle benedizioni pastorali concesse a far data dal 2023) testimonia una vera e propria transizione del pensiero cattolico: la Chiesa, invero, ad oggi, riconosce concretamente che coesistere in un mondo globalizzato, pluralista e conviviale

¹⁷¹ G. Ferrante, *Il diritto di famiglia e i nuovi modelli familiari*, Giuffrè, Milano, 2023.

¹⁷² <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-26;151~art27bis!vig>

significa dotarsi di uno stile dialogico compliant¹⁷³. Non cede sul matrimonio, ma adotta un piano di distinzione, di accompagnamento, di “custodia” delle persone: questa apertura ha rianimato il dibattito pubblico su come poter conciliare dottrina cristiana e inclusione in una società pluralista e globalizzata nella quale, ad oggi, viviamo. Orbene, la Chiesa, nel suo approccio al matrimonio tra persone dello stesso sesso, ha attraversato una trasformazione significativa: da netto rifiuto e mobilitazione politica esplicita alla fine degli anni Novanta e primi Duemila, fino ad assumere oggi una posizione più somma e riflessiva, attenta a proteggere la famiglia sacramentale, ma pronta a non lasciare persone e coppie sole sul piano civile. In questo quadro, la legge Cirinnà del 2016 appare come “un faro nella notte”, “l’oasi nel deserto”, un momento cruciale e strutturante: una normativa che esprime la capacità dello Stato di affermare diritti, e allo stesso tempo, la capacità della Chiesa – pur sentendoli estranei – di ascoltare con umanità e discernimento, non annullando le proprie radici, ma riconoscendo diritti ritenuti fondamentali. Difatti, sebbene la Chiesa non abbia ancora oggi modificato la propria dottrina in merito al matrimonio come “sacramento” (e quindi non estendibile anche alle coppie omosessuali) ha, tuttavia, maturato uno stile di approccio nuovo, meno autoritario e più dialogante. La Legge Cirinnà è la testimonianza politica precisa di questo cambiamento epocale, in quanto segna il passaggio dello Stato italiano da un ordine fondamentalmente “confessionista” ad una democrazia interculturale e maggiormente laica, in cui la Chiesa ha rinunciato al senso di controllo politico per affidarsi alla forza del dialogo¹⁷⁴. Quel che resta da scrivere, nel futuro prossimo, è la storia delle successive battaglie sociopolitiche che si configureranno, quali ad esempio: la *stepchild adoption* piena, la normazione legislativa dell’educazione sentimentale, il matrimonio religioso per coppie omosessuali, il riconoscimento di seconde generazioni nate da coppie omosessuali, la protezione internazionale per famiglie LGBT, ecc. Su tutti questi temi, la Chiesa cattolica italiana e universale sarà chiamata a rispondere con coerenza, equilibrio e

¹⁷³ Difatti, paesi quali la Francia (con la legge “*Mariage pour tous*” del 2013) o l’Irlanda (tramite un referendum del 2015), hanno riconosciuto e legalizzato il matrimonio omosessuale e l’adozione per le coppie dello stesso sesso, suscitando una delle più grandi mobilitazioni pubbliche degli ultimi decenni, in gran parte sostenuta dalla Chiesa Cattolica e da movimenti conservatori. Entrambi sono stati colpi duri e significativi per l’influenza politica dell’autorità ecclesiastica, dimostrando come, anche in paesi con una forte tradizione cattolica, la Chiesa possa incontrare difficoltà nel fermare tendenze legislative percepite come parte di un processo di modernizzazione sociale.

¹⁷⁴ A. Violante, *Legge Cirinnà e le sfide del nuovo diritto di famiglia*, Pacini Giuridica, Pisa, 2017.

generosità, e la politica dovrà negoziare – di nuovo – valore e limiti, scelta e libertà, identità e cittadinanza¹⁷⁵.

3. LA CHIESA CATTOLICA E L'ABORTO – DALLA DOTTRINA ALL'AZIONE POLITICA

In merito al rapporto tra Stato e Chiesa, uno dei punti di frizione più intensi e storicamente significativi - soprattutto nel corso degli ultimi anni - si rinviene nella delicata questione dell'aborto. La Chiesa Cattolica, fin dalle sue origini, ha mantenuto una posizione ferma ed intransigente riguardo alla sacralità della vita umana dal concepimento, definendo l'aborto come un peccato grave e un'offesa contro Dio e l'umanità. Questa dottrina, profondamente radicata nella teologia, nella filosofia e nel diritto canonico cattolico, non è rimasta confinata all'ambito spirituale, ma ha esercitato - e continua ad esercitare ancora oggi - una profonda influenza sulla sfera politica e legislativa di numerosi Stati, specialmente quelli con una significativa presenza cattolica. La condanna dell'aborto da parte della Chiesa Cattolica affonda le sue radici nei testi più antichi del cristianesimo e persino in scritti precedenti che hanno influenzato il pensiero cristiano. Invero, già nella *Didaché* (I-II secolo d.C.), uno dei primi manuali di istruzioni cristiane, si legge: "*Non ucciderai il feto con l'aborto, né sopprimerai il neonato*". Similmente, la *Lettera di Barnaba* e i testi di Clemente di Alessandria condannano esplicitamente l'aborto. Questi scritti riflettevano una sensibilità già presente nel mondo greco-romano che, seppur non uniforme nella condanna, mostrava una certa avversione per pratiche abortive e infanticidio. Tuttavia, è importante notare che, per un lungo periodo, la distinzione tra feto animato e non animato ha influenzato la gravità del peccato, un concetto derivato dalla filosofia aristotelica. Tommaso d'Aquino, per esempio, distingueva tra "aborto formale" (dopo l'animazione) e "aborto materiale" (prima), pur condannando entrambe le pratiche. Questa distinzione è stata superata solo molto più tardi. Successivamente, nel Medioevo, la condanna dell'aborto si consolidò nel diritto canonico. In particolare, il *Decretum Gratiani* (XII secolo), una raccolta fondamentale di diritto canonico,

¹⁷⁵ G.M. Cazzaniga, *La Chiesa e il potere. Le sfide del papato contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 2017.

riprendeva e sistematizzava le condanne precedenti: la pena per l'aborto era severa, spesso equiparata all'omicidio, specialmente se il feto era considerato "formato" o "animato". Tuttavia, la questione dell'animazione rimaneva un punto di dibattito teologico e scientifico, non sempre risolto in modo univoco. La tendenza era comunque verso una progressiva anticipazione del momento in cui la vita veniva considerata sacra. A seguire, il Concilio di Trento (XVI secolo) non affrontò direttamente la questione dell'aborto, ma il clima di riforma morale e disciplinare contribuì a rafforzare la condanna di tutte le pratiche che attentavano alla vita e alla famiglia. La teologia morale post-tridentina divenne più rigorosa e l'aborto fu sempre più fermamente condannato, senza distinguere tra le diverse fasi della gravidanza in termini di gravità del peccato. Con l'avvento dell'Illuminismo e le prime formulazioni di diritti individuali, la Chiesa si trovò a confrontarsi con nuove sfide, sebbene la sua posizione sull'aborto rimase inamovibile, anzi, si rafforzò come baluardo contro quelle che venivano percepite come derive laiciste e relativiste. In seguito, anche i Pontefici dell'Ottocento e del primo Novecento, come Pio IX e Leone XIII, ribadirono con forza l'inviolabilità della vita umana. Ancora, il Concilio Vaticano II (1962-1965), pur avendo rappresentato un momento di "necessario aggiornamento" per la Chiesa cattolica, non modificò la sua posizione sull'aborto, ma anzi, con la *Gaudium et Spes* (una delle costituzioni pastorali più importanti) venne affermato chiaramente che "*la vita, una volta concepita, deve essere difesa con la massima cura; l'aborto e l'infanticidio sono abominevoli delitti*". Successivamente, l'Enciclica *Humanae Vitae* (1968)¹⁷⁶ di Papa Paolo VI, pur essendo principalmente incentrata sulla contraccezione, ribadì indirettamente il valore della vita e la condanna di pratiche che la sopprimevano. Tuttavia, è con Papa Giovanni Paolo II che la dottrina sulla vita ha acquisito una centralità senza precedenti: invero l'Enciclica *Evangelium Vitae* (1995) rappresenta il culmine della riflessione magisteriale sull'aborto, definendolo un "crimine abominevole" e un attacco diretto alla vita innocente¹⁷⁷. Giovanni Paolo II introduce anche il concetto di "cultura della morte", contrapponendola alla "cultura della vita", e denunciando l'aborto come una delle sue manifestazioni più tragiche. La pena canonica della scomunica *latae sententiae* per chi procura o coopera all'aborto,

¹⁷⁶https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_25071968_humanae-vitae.html

¹⁷⁷ Giovanni Paolo II, *Evangelium Vitae. Lettera enciclica sul valore e l'inviolabilità della vita umana*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1995.

già presente nel Codice di Diritto Canonico, viene ribadita e chiarita, sottolineando la gravità del gesto agli occhi della Chiesa.

La dottrina cattolica sull'aborto non si basa su argomentazioni puramente legali o sociologiche, ma affonda le sue radici in una profonda comprensione teologica e filosofica della persona umana e della vita. Il principio fondamentale è che ogni essere umano è creato ad "immagine e somiglianza di Dio" (Genesi 1,26-27), e ciò conferisce ad ogni vita umana un valore intrinseco e inalienabile, indipendentemente dallo stadio di sviluppo. Per la Chiesa, la vita è un dono di Dio, e solo Dio è il Signore della vita e della morte; pertanto, l'uomo non ha un dominio assoluto sulla propria vita o su quella degli altri¹⁷⁸. È fuori dubbio che, per la teologia cattolica, l'anima spirituale venga infusa al momento del concepimento: sebbene storicamente si siano susseguiti numerosi dibattiti circa il momento esatto dell'animazione (e alcune teorie medievali parlavano di un'animazione "progressiva"), la dottrina moderna della Chiesa afferma che la persona umana esiste come tale fin dal primo istante della fecondazione. Questo significa che l'embrione e il feto sono considerati esseri umani con piena dignità e diritto alla vita¹⁷⁹.

La ferma posizione dottrinale della Chiesa si è tradotta in un'azione politica costante e articolata, volta a prevenire, limitare o abrogare legislazioni permissive sull'aborto. Difatti, prima che l'aborto fosse legalizzato in molti paesi occidentali (principalmente a partire dagli anni '60 e '70), l'influenza della Chiesa cattolica era prevalentemente culturale e morale: attraverso l'insegnamento nelle scuole cattoliche, la predicazione, le associazioni laicali (come l'Azione Cattolica) e i movimenti pro-vita embrionali, la Chiesa cercava di instillare nella società una forte consapevolezza del valore della vita e della condanna dell'aborto. In molti paesi a maggioranza cattolica, invero, le legislazioni proibizioniste erano un riflesso diretto di questa

¹⁷⁸ P. Ricca, *La Chiesa che non cambia. Il Magistero di fronte alle sfide del mondo*, Claudiana, Torino, 2022.

¹⁷⁹ Secondo l'interpretazione prettamente teologica, la condanna dell'aborto viene vista come una diretta applicazione del V Comandamento ("Non Uccidere"). Difatti, non si tratta solo dell'uccisione di un innocente, ma piuttosto dell'uccisione di una vita che ha un potenziale illimitato e che è destinata all'eternità. La Chiesa, invero, si presenta come "difensore dei più deboli e vulnerabili", e in questa prospettiva, il nascituro è il più indifeso di tutti. La difesa della vita dal concepimento è, quindi, anche un'espressione della carità cristiana e della giustizia sociale. Secondo l'antropologia cristiana, invero, l'uomo viene visto come un'unità inscindibile di corpo e anima, chiamato a relazionarsi con Dio e con gli altri: l'aborto, interrompendo lo sviluppo di una persona, è visto come un atto che nega questa vocazione e viola l'ordine naturale voluto da Dio.

influenza morale¹⁸⁰. A seguire, con la diffusione di movimenti per i diritti delle donne e la crescente secolarizzazione della società, molti paesi iniziarono a liberalizzare le leggi sull'aborto: ciò rappresentò un momento di profonda crisi per la Chiesa, che vide minacciati i suoi principi fondamentali, e che rispose duramente con una mobilitazione massiccia e coordinata. La Chiesa, infatti, ha sempre fatto affidamento sulla mobilitazione dei propri fedeli: grandi manifestazioni pro-vita, veglie di preghiera e raccolte di firme sono diventate strumenti comuni per esprimere il dissenso verso le leggi permissive. Queste manifestazioni, spesso guidate da vescovi e leader cattolici, ebbero lo scopo di esercitare pressione sui legislatori e di mostrare un ampio consenso popolare contro l'aborto. Sono così nate (e si sono via via rafforzate) numerose associazioni e movimenti laicali specificamente dedicati alla difesa della vita, spesso con il sostegno esplicito delle gerarchie ecclesiastiche (come, ad esempio, il Movimento per la Vita in Italia e l'*Human Life International* a livello globale). Queste organizzazioni svolgono attività di sensibilizzazione, *lobbying* e, in alcuni casi, di assistenza alle donne in gravidanza in difficoltà per dissuaderle dall'idea di praticare l'aborto.

Orbene, sul “tema vita”, cruciale è l'influenza della Chiesa sull'agenda politica italiana attraverso la pressione esercitata sui politici che si dichiarano cattolici. Molti vescovi e conferenze episcopali hanno, difatti, chiarito che il voto a favore di leggi pro-aborto è incompatibile con l'essere "un buon cattolico", sollevando la questione della "coerenza eucaristica" (ovvero se un politico che sostiene l'aborto debba o meno ricevere la Comunione). Questo ha creato non pochi dibattiti e tensioni all'interno dei partiti politici e nella società. Le Conferenze Episcopali nazionali, il Vaticano e singoli vescovi hanno, a loro volta, emesso (e continuano ad emettere) numerosi documenti, note pastorali e dichiarazioni pubbliche al fine di ribadire la propria posizione sull'aborto e per invitare i fedeli e, più in particolare i legislatori, a difendere sempre e comunque la vita. Questi documenti servono a orientare l'azione dei cattolici e a fornire argomentazioni per il dibattito pubblico. Così procedendo, la Chiesa ha affinato le sue strategie di *lobbying*, operando su due livelli: sul piano nazionale, in molti paesi, le Conferenze Episcopali mantengono un dialogo costante, seppur spesso teso, con i governi e i parlamenti. L'obiettivo è influenzare la formulazione delle leggi,

¹⁸⁰ M. Armao, *L'aborto in Italia: Storia e dibattito*, Donzelli Editore, Roma, 2017.

promuovere alternative all'aborto (come il sostegno alla maternità) e, in caso di leggi già in vigore, cercare di limitarne l'applicazione o promuovere clausole di coscienza per il personale medico. A livello internazionale, invece, la Santa Sede, in quanto soggetto di diritto internazionale, partecipa attivamente a conferenze e forum internazionali (ONU, UE, ecc.) al fine di promuovere la sua visione della vita e opporsi a risoluzioni o accordi che potrebbero promuovere l'aborto o i diritti riproduttivi in un senso non conforme alla dottrina cattolica. Delegati vaticani intervengono, difatti, regolarmente su dibattiti in tema di demografia, diritti umani e salute riproduttiva, spesso in alleanza con altri Stati o organizzazioni con posizioni simili. Ancora, la Chiesa ha riconosciuto l'importanza sempre più crescente dei media al fine di “modellare” l'opinione pubblica: ha, così, utilizzato maggiormente (implementandone l'uso soprattutto post Covid) i propri canali social (giornali diocesani, radio e televisioni cattoliche, siti web, social media) atti a diffondere globalmente il proprio messaggio pro-vita. Inoltre, cerca di influenzare il dibattito sui media generalisti attraverso comunicati stampa, interviste e la formazione di esperti cattolici in grado di presentare le argomentazioni della Chiesa in modo chiaro, semplice ed efficace. Anche le scuole cattoliche, le università e le numerose istituzioni caritative della Chiesa (ospedali, consultori, centri di aiuto alla vita) giocano un ruolo fondamentale sul punto. In tal senso, infatti, attraverso l'educazione e l'assistenza, la Chiesa cerca di formare le coscienze, di offrire alternative concrete all'aborto e di creare una rete di supporto per le donne in gravidanza. Questi centri spesso promuovono l'adozione come alternativa e offrono sostegno psicologico e materiale alle donne in difficoltà.

Sul fronte nazionale, lo Stato italiano, con la sua forte tradizione cattolica e la presenza geografica del Vaticano all'interno dei propri confini, rappresenta un caso emblematico. Difatti, la legge n. 194 del 1978 (sull'interruzione volontaria di gravidanza), che legalizzò l'aborto entro i primi 90 giorni dal concepimento, fu il risultato di un lungo e acceso dibattito che ha coinvolto sia l'opinione pubblica in generale, che più in particolare, la frangia cattolica¹⁸¹. La Chiesa, infatti, si oppose strenuamente e con tutti i suoi canali al suddetto intervento legislativo, ma tuttavia non riuscì a impedirne la definitiva approvazione. Stando così le cose, la sua influenza si è manifestata successivamente nel tentativo di limitarne l'applicazione, ad esempio

¹⁸¹ G. Zanetti, *La responsabilità del medico e la legge 194*, Giappichelli, Torino, 2010.

promuovendo l'obiezione di coscienza del personale medico, che in alcune regioni raggiunge ancora oggi percentuali molto elevate (se non addirittura proibitive per le donne che desiderano effettuare l'aborto, costrette a spostarsi fuori regione per effettuare il delicato intervento¹⁸²). L'interruzione volontaria della gravidanza non solo è tutelata e garantita dalla legge 194/1978, ma rientra anche nei livelli essenziali di assistenza (c.d. L.E.A.), ossia nei servizi e nelle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale garantisce uniformemente a livello nazionale. Tuttavia, gli indicatori relativi all'I.v.g. non rientrano tra le prestazioni c.d. “core” che vengono utilizzate per valutare l'erogazione dei L.E.A.: includerle in questo gruppo, invero, incentiverebbe un miglioramento del servizio ed un monitoraggio ancora più accurato e attento alle diversità tra le regioni. Difatti, l'aborto è un diritto che “dovrebbe” essere garantito egualmente su tutto il territorio nazionale, ma in concreto, le disparità territoriali nell'accesso al servizio sono significative, soprattutto per le regioni del Mezzogiorno. A livello nazionale, infatti, circa due ginecologi su tre che lavorano in strutture che effettuano l'I.v.g. sono obiettori di coscienza. Se, invece, analizziamo la situazione a livello regionale, emerge una forte disparità territoriale tra Nord e Sud, con le percentuali di obiettori più alte in Sicilia (85%), Abruzzo (84%) e Puglia (80,6%)¹⁸³. La presenza di un alto tasso di medici e personale sanitario obiettore di coscienza ha, quindi, come diretta conseguenza il fenomeno della migrazione delle donne verso altre regioni o province al fine di poter ricorrere all'interruzione volontaria di gravidanza, comportando notevoli disagi psico-fisici ed un dispendio economico sicuramente rilevante. Tuttavia, i problemi di accesso, uniti allo scarso utilizzo dell'aborto farmacologico¹⁸⁴, inducono molte donne ad auto-amministrare illegalmente la

¹⁸² <https://lavoce.info/archives/96608/aborto-un-diritto-negato/>

¹⁸³ L'indagine più dettagliata del progetto “Obiezione 100” dell'Associazione Luca Coscioni, in cui vengono mappate le singole strutture a livello nazionale, indica che ci sono 72 ospedali in cui l'obiezione di coscienza tra i ginecologi è superiore all'80 per cento, in diciotto di questi è pari al 100 per cento. In Italia, i dati sull'obiezione di coscienza e sulle migrazioni per accedere all'I.v.g. parlano chiaro: il diritto all'aborto non gode di buona salute, mentre è sempre più terreno di scontro politico, anziché essere interpretato come un diritto alla salute e all'autodeterminazione.

¹⁸⁴ Sono due i metodi utilizzati per effettuare l'I.v.g.: l'aborto chirurgico e l'aborto farmacologico. Nell'ambito dell'aborto chirurgico, la metodologia dipende dal periodo di gestazione. Entro le prime otto settimane, viene utilizzata l'isterosuzione che consiste nell'aspirazione dell'embrione e dell'endometrio attraverso una cannula introdotta nell'utero. Dall'ottava alla dodicesima settimana, si eseguono la dilatazione e la revisione della cavità uterina. L'aborto farmacologico, invece, molto meno invasivo del chirurgico, viene indotto da un farmaco, il Mifepristone- la cosiddetta pillola RU486 o pillola abortiva. Il farmaco abortivo è solitamente associato al Misoprostolo, che viene assunto due giorni dopo, inducendo le contrazioni uterine per favorire l'espulsione dell'embrione.

procedura. Da un lato, limitare il diritto all'aborto non riduce il numero effettivo degli aborti, ma spinge solo le donne nell'illegalità; dall'altro, molte donne preferiscono utilizzare la pillola abortiva all'interno delle proprie mura domestiche, sia perché molto meno invasiva di un intervento chirurgico, sia per avere maggior *privacy* ed evitare giudizi (e in alcuni casi umiliazioni) da parte del personale sanitario¹⁸⁵.

In questo contesto, la Chiesa continua a promuovere iniziative per il sostegno alla maternità e per la prevenzione dell'aborto, e il dibattito sull'applicazione della 194 è tutt'ora costante. Invero, nonostante la sua coerenza e la sua persistente azione politica, la Chiesa Cattolica si trova oggi ad affrontare diverse sfide nel suo approccio all'aborto e alla sua influenza politica. In molti paesi occidentali, infatti, la progressiva secolarizzazione ha portato ad un indebolimento dell'autorità morale delle istituzioni religiose, inclusa la Chiesa Cattolica. Questo rende più difficile per la Chiesa influenzare direttamente il dibattito pubblico e le decisioni legislative, specialmente tra le nuove generazioni. Si aggiunga anche che il movimento femminista e la difesa dei diritti riproduttivi hanno posto la questione dell'aborto in termini di autonomia corporea della donna e di uguaglianza di genere. Questo contrasta, di fatto, con la visione della Chiesa, che pone l'accento (come visto) sulla tutela della vita del nascituro come bene supremo. La sfida odierna per la Chiesa è, quindi, quella di trovare un linguaggio adatto con cui poter alimentare un dialogo aperto, pur mantenendo ferma la propria dottrina. A ciò si aggiungono le sfide derivanti dai progressi scientifici nel campo della biologia e della medicina in generale (ad esempio, la possibilità di sopravvivenza di feti sempre più piccoli e la diagnostica prenatale) e della dilagante globalizzazione, che facilita la diffusione di idee e movimenti, comprese quelle a favore dell'aborto. La Chiesa si trova, quindi, ad operare in un contesto globale sempre più interconnesso e pluralista, che presenta nuove sfide etiche e mediche che la Stessa deve affrontare nel suo magistero. Nonostante queste sfide, la Santa Sede non mostra segni di cedimento sulla sua rigorosa posizione circa l'aborto. Al contrario, anche il pontificato di Papa Francesco, pur focalizzandosi su rilevanti temi sociali e ambientali e mostrando segni di apertura al dialogo (come avvenuto per il tema delle coppie omosessuali), ha costantemente ribadito la dottrina sulla sacralità della vita. Le sue dure affermazioni, come l'aborto paragonato ad un "*omicidio*" o come

¹⁸⁵ S. Policarpo, *Donne e aborto: Una storia che continua*, Edizioni Messaggero, Padova, 2016.

"i medici che lo praticano sono dei sicari", sottolineano la continuità della posizione magisteriale. La Chiesa continuerà, quindi, ad essere una voce potente nel dibattito globale sull'aborto, adattando le sue strategie, ma mantenendo ferma la sua dottrina animata da una dottrina millenaria e fondata sulla sacralità della vita a partire dal concepimento¹⁸⁶.

In definitiva, la questione dell'aborto continuerà a rappresentare un punto cruciale di confronto tra l'autorità morale della Chiesa e l'autonomia legislativa degli Stati. Comprendere la profondità della dottrina cattolica e la capillarità della sua azione politica è essenziale per analizzare il rapporto Stato-Chiesa e le dinamiche del dibattito etico e sociale contemporaneo. La battaglia per la vita, dal punto di vista della Chiesa, è una lotta che non investe solo la moralità, ma che è volta alla difesa della dignità umana stessa, un imperativo che trascende le contingenze politiche e le mode culturali. Malgrado, quindi, i profondi mutamenti culturali, giuridici e politici degli ultimi decenni, l'influenza della Chiesa sul potere dello Stato resta viva, concreta e articolata e trova il proprio fondamento sia in norme giuridiche vigenti che in una tradizione culturale profondamente radicata nell'identità collettiva del popolo italiano.

4. RAPPORTO STATO-CHIESA E PROSTITUZIONE: TRA EREDITA' NORMATIVA E BARRIERE CULTURALI

Nel panorama dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, la disciplina della prostituzione rappresenta un campo d'indagine paradigmatico in cui si intrecciano culture giuridiche, retaggi etico-religiosi, opzioni politico-criminali e istanze di tutela della dignità della persona. L'Italia, formalmente laica per dettato costituzionale, conserva una struttura valoriale in cui l'ispirazione cattolica ha storicamente orientato il dibattito pubblico e la produzione normativa: ciò spiega, almeno in parte, la perdurante resistenza ad ogni ipotesi di piena legalizzazione dell'attività sessuale a pagamento entro un modello regolativo di tipo imprenditoriale o para-imprenditoriale¹⁸⁷. Tale delicato tema, pertanto, non può essere affrontato senza

¹⁸⁶ M.P. Faggioni, *Etica della vita. Il Magistero di fronte alle nuove sfide*, Queriniana, Brescia, 2015.

¹⁸⁷ <https://www.esodoassociazione.it/site/index.php/i-nostri-temi/donne-e-uomini-in-cammino/138-il-tabu-della-prostituzione-possono-le-chiese-la-cultura-e-la-societa-interrogarsi-in-modo-radicale-su-questa-mostruosita>

ricostruire, in chiave storico-sistematica, la normativa vigente e le sue radici, le oscillazioni giurisprudenziali, i tentativi – spesso naufragati – di riforma e un confronto comparato con i principali modelli europei, che a loro volta riflettono matrici culturali differenti.

Nel dettaglio, a partire dalle sue origini unitarie e fino al secondo dopoguerra, l'Italia ha affrontato il tema della prostituzione entro un quadro di rigida regolamentazione statale, tanto da legittimare le c.d. “case chiuse” come luoghi controllati, sorvegliati e da cui derivavano peculiari obblighi igienico-sanitari e amministrativi. Tuttavia, la trasformazione normativa avvenuta con la cosiddetta Legge Merlin (20 febbraio 1958, n. 75), rappresentò una svolta radicale sul tema: venne, difatti, abolita la regolamentazione statale delle case di tolleranza e sancita la punizione per il favoreggiamento e lo sfruttamento della prostituzione altrui, al contempo garantendo la liceità dell'attività autonoma di persone maggiorenni e non sfruttate. L'opzione abolizionista della Merlin – maturata in un contesto storico segnato dalla ricostruzione postbellica, dal personalismo cattolico e da un sentire collettivo che percepiva le case chiuse come stigma e mercificazione istituzionalizzata del corpo femminile – non criminalizza l'atto di prostituirsi in sé (che resta lecito se svolto individualmente, in coerenza con gli articoli 2 e 13 della Costituzione), ma sanziona severamente le condotte di terzi: lo sfruttamento, il favoreggiamento, la gestione di case di prostituzione, l'induzione. La *ratio* della norma, difatti, è duplice: da un lato tutelare la parte ritenuta “debole” del rapporto (che si sostanzia in definitiva nel proteggere la persona che si prostituisce) e, dall'altro, impedire la nascita di assetti organizzati di mercato eliminando le case chiuse, segnate da forme di controllo degradante e da sfruttamento. Tale impianto ha mantenuto una sorprendente resilienza sino ad oggi, adattandosi, mediante interpretazioni giurisprudenziali e interventi settoriali, alle trasformazioni della domanda e dell'offerta (dalla strada al web, dalle agenzie ai servizi di *escorting*). Tuttavia, anche a seguito della operazione abolitiva dettata dalla superiore normativa, il dibattito sociale e politico sul tema non si è mai estinto, fino a giungere, soprattutto nelle ultime decadi, ad avanzare diverse proposte legislative volte a regolarizzare l'attività, introdurre tutele, prevedere zone designate e garantire obblighi sanitari e fiscali per i c.d. *sex workers*¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Persone che offrono servizi sessuali in cambio di un compenso economico. Tale termine è stato introdotto dai movimenti attivisti per sostituire quello di “prostituta”, considerato stigmatizzante, con

Un segnale di svolta in tal senso si è avuto, all’inizio del 2025 (e precisamente dal primo aprile), nel momento in cui l’ISTAT ha assegnato un codice Ateco¹⁸⁹ specifico per le “prestazioni sessuali”, rendendo, così, possibile la tracciabilità fiscale dei proventi del lavoro sessuale. Questo passo in avanti è stato accolto positivamente da alcune forze politiche - che ne hanno sottolineato il potenziale al fine di aumentare trasparenza, tutela sanitaria e contrasto alla criminalità organizzata - ma ha anche suscitato dubbi e perplessità, specialmente tra realtà vicine all’impegno religioso (come, ad esempio, la Comunità Papa Giovanni XXIII la quale ha denunciato che l’introduzione del codice Ateco rischia di creare zone grigie potenzialmente favorevoli allo sfruttamento). Pertanto, pur in assenza di una cornice regolatoria positiva del “mestiere” del sesso, la giurisprudenza tributaria ha conseguentemente consolidato l’assoggettamento a imposta dei proventi dell’attività svolta individualmente: il reddito derivante dalla prostituzione è, difatti, imponibile ai fini IRPEF, come reddito diverso o reddito di lavoro autonomo in caso di abitualità, con correlata potenziale soggezione a IVA. Questa prospettiva, in apparenza paradossale (trattandosi di un’attività non tipizzata, ma fiscalmente tassabile), è rivelatrice della natura ibrida del fenomeno all’interno dell’ordinamento italiano: lecito sul piano dell’atto individuale, vietato e punito in ogni sua forma organizzata o intermediata da terzi. Ne deriva così un “limbo regolativo” che incentiva informalità, precarietà, vulnerabilità e, in non pochi casi, permeabilità a reti di sfruttamento o tratta, specie lungo le filiere migratorie. In definitiva, da un lato, l’introduzione del codice ATECO costituisce un progresso verso l’emersione e la visibilità fiscale e statistica dell’attività, atteso che ora i *sex workers* hanno la possibilità di registrarsi con partita IVA e operare in trasparenza¹⁹⁰; dall’altro canto, emergono svariate contraddizioni paradigmatiche atteso che l’attività di organizzazione o gestione della prostituzione - descritta nel nuovo codice - equivale a reato secondo la legge Merlin, creando quindi un apparente conflitto tra classificazione fiscale e normativa penale. Parallelamente, difatti, il diritto penale ha

l’obiettivo di porre l’accento sulla natura lavorativa del sesso e di garantire pari diritti e tutele legali a chi svolge questo mestiere.

¹⁸⁹ Combinazione alfanumerica usata in Italia dall’ISTAT per classificare le attività economiche, sia per fini statistici sia amministrativi e fiscali. Esso viene assegnato al momento della denuncia di avvio attività dagli organi amministrativi competenti, come l’Agenzia delle Entrate e la Camera di Commercio e permette di identificare e standardizzare le attività, rendendolo fondamentale per la registrazione delle imprese, l’applicazione di normative fiscali e contributive e l’accesso a determinati finanziamenti.

¹⁹⁰ https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2025/04/10/prostituzione-ed-escort-hanno-il-proprio-codice-del-fisco_a0b1e62a-361c-45ae-b4f6-fb423a39586e

progressivamente tentato di affinare gli strumenti contro lo sfruttamento e la tratta della prostituzione, anche grazie al recepimento degli obblighi sovranazionali. Sullo sfondo, quindi, si staglia un sistema che, negando riconoscimento giuridico al *sex work* come lavoro, ne tollera invero la forma individuale e reprime ogni tentativo di organizzazione economica: un equilibrio intrinsecamente instabile, spesso affidato a prassi amministrative locali (come ordinanze contro la prostituzione su strada, o sanzioni ai clienti) e a politiche sociali disomogenee, con conseguente oscillazione territoriale di trattamenti e tutele.

A ben vedere, nonostante questi accennati inizi, il contesto socioculturale in cui viviamo, oltre che quello prettamente giuridico, rendono assai arduo il processo di piena legalizzazione della prostituzione in Italia¹⁹¹. Non va, difatti, sottovalutata l'influenza storica e persistente della visione morale cattolica, secondo la quale lo Stato italiano, sebbene formalmente laico, conserva ancora oggi una sostanziale impronta culturale e normativa che ostacola aperture radicali su temi eticamente controversi come la prostituzione. In effetti, il peso morale delle istanze confessionali influenza ancora il legislatore e l'opinione pubblica, rendendo così estremamente arduo un riconoscimento legislativo pieno e completo dell'attività in questione. Difatti, influssi morali di matrice religiosa permeano ancora l'immaginario collettivo e quello di molte forze politiche moderate: la prostituzione viene difatti percepita come degrado sociale e mercificazione del corpo, trattandosi di un'attività socialmente stigmatizzante, anche in quei Paesi ritenuti più progressisti, ove viene di fatto spinta in forme di esercizio marginali e sommerse, sovente gestite dalla malavita¹⁹².

La Costituzione italiana, nel combinato disposto degli artt. 2, 3, 7, 8, 19, 21, 32, 41, oltre a delineare uno Stato laico che tutela le libertà negative e positive della persona, garantisce il pluralismo religioso e la libertà di pensiero e, al contempo, consente limiti alla libertà economica in funzione della dignità umana. All'interno di questo delineato quadro, come già ampiamente analizzato nel capitolo precedente, la dottrina maggioritaria legge il principio di laicità non come indifferenza etica dello Stato, bensì come equidistanza e imparzialità nei confronti delle visioni del bene, religiose o secolari, evitando che una determinata etica – per quanto maggioritaria – si

¹⁹¹ G. Selmi, G. Garofalo Geymonat, *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2022.

¹⁹² A. Sorgato, *I reati in materia di prostituzione*, Cedam, Padova, 2009.

cristallizzi in norma penale o amministrativa senza un vaglio di ragionevolezza e proporzionalità. Eppure, nella prassi politico-istituzionale, il dialogo (e talora la frizione) con l'*ethos* cattolico è, a ben vedere, costante: la posizione consolidata della Conferenza Episcopale Italiana e di ampi settori del mondo cattolico – spesso di matrice prettamente abolizionista – considera, infatti, la prostituzione una forma di “violenza intrinseca” e di lesione della dignità umana, incompatibile con qualsiasi riconoscimento professionale. Ciò si traduce in un perimetro di accettabilità riformatrice molto stretto: da un lato, si invocano strumenti di repressione della domanda (quali sanzioni ai clienti, campagne educative e percorsi di uscita), mentre dall’altro, si guarda con sospetto ogni misura che, pur dettata da finalità di tutela sanitaria o fiscale, possa apparire come “normalizzazione” o “legittimazione” della compravendita sessuale. Questo clima di controsenso culturale – al di là dei vari giudizi di merito – condiziona fortemente l’agenda politico-legislativa del nostro Paese e rende conseguentemente arduo qualunque mutamento in senso regolazionista. Invero, se come visto, l’atto individuale di prostituirsi non è di per sé vietato da alcuna norma giuridica positiva, a ben vedere, il nostro ordinamento continua ancora oggi a vietare le forme c.d. organizzate. Da qui discendono almeno tre aporie sistemiche: *in primis*, il fisco riconosce il reddito derivante dall’attività di *sex worker* e ne pretende l’imposizione, ma l’ordinamento non offre una piena ed esaustiva cornice giuridica di esercizio, servizi e garanzie lavoristiche, dalla quale risulta conseguentemente un’asimmetria che si traduce in vulnerabilità; *in secundis*, la lotta allo sfruttamento e alla tratta è sacrosanta, ma l’assenza di canali disciplinati legalmente e trasparenti può favorire il proliferare di mercati grigi e intermediari informali, moltiplicando così i rischi; terzo, l’eterogeneità delle prassi locali (dalle ordinanze anti-stazionamento ai divieti di contrattazione in strada) produce un c.d. “federalismo di fatto” su un fenomeno che avrebbe bisogno invero di criteri uniformi e di una regia nazionale integrata con le politiche sociali.

Il già acceso dibattito sulla prostituzione in Italia viene alimentato, altresì, dal confronto con gli altri ordinamenti europei che presentano modelli molto diversi dal nostro, spesso figli di culture politiche e morali ampiamente divergenti. Si possono, in estrema sintesi, individuare tre tipologie di modelli adottati dai paesi europei¹⁹³: a) il

¹⁹³ <https://www.ilsole24ore.com/art/dall-olanda-germania-quei-sette-paesi-ue-dove-prostituzione-e-legale-ABO8HgZB>

modello regolazionista/neo-regolazionista (seguito in paesi quali Austria, Svizzera, Grecia, Ungheria, Lettonia, Paesi Bassi ed in Germania), che legalizza l'attività, prevedendo registrazione, controlli sanitari, ispezioni, obblighi fiscali e previdenziali, e – in alcuni contesti – anche appositi spazi dedicati; b) il modello neo-abolizionista o “nordico” (adottato dalla gran parte dei Paesi dell'Europa occidentale come Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Spagna)¹⁹⁴, che depenalizza la persona che si prostituisce ma criminalizza l'acquisto di servizi sessuali, mirando, così, a ridurre in parte la domanda e la tratta di esseri umani; c) il modello proibizionista tradizionale o iper-restrittivo, in cui la prostituzione è, in varia misura, penalmente sanzionata (con pene pecuniarie o, addirittura, detentive), sia per chi la esercita sia per i clienti che ne usufruiscono (come avviene in Albania, Azerbaigian, Bielorussia, Croazia, Georgia, Kazakistan, Lituania, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Russia, Serbia e Ucraina); il modello proibizionista tradizionale vede, poi, una variante nel cosiddetto modello neo-proibizionista o “modello svedese”, adottato, per l'appunto, in Svezia dal 1999 e successivamente in Islanda e dal gennaio 2009 anche in Norvegia: questo modello si fonda sulla criminalizzazione del cliente, con la punizione dell'acquisto di prestazioni sessuali. In particolare, nell'esperienza olandese e tedesca, il baricentro viene posto sulla assoluta trasparenza e sulla tutela sanitaria e fiscale: la legalità dell'attività, incardinata in licenze, registri e verifiche, ha difatti favorito l'emersione ed il controllo di una parte del mercato fino ad allora ritenuta “sommersa” e gestita dalla malavita. Tuttavia, tanto in Olanda quanto in Germania, il quadro è lungi dall'essere idilliaco: invero, i cicli di riforma e controriforma (chiusura di vetrine, tentativi di delocalizzazione, requisiti amministrativi più stringenti) mostrano tensioni tra sicurezza urbana, contrasto alla tratta e diritti dei/delle *sex workers*. Il modello nordico, al contrario, si propone esplicitamente di disincentivare l'acquisto del servizio e rimodellare le norme sociali: in particolare, i sostenitori di tale modello vi intravedono un calo della domanda e un rafforzamento dei percorsi di uscita; i critici, in direzione opposta, osservano fenomeni di spostamento verso l'invisibilità e di aumento dei rischi per chi continua ad operare nel settore. A differenza della Germania (ove la prostituzione è legale e regolamentata

¹⁹⁴ S. Dolinsek e S. Hearne, *Prostitution in Twentieth-Century Europe*, 1° ediz., Routledge, Londra, 2023.

a partire dal 2002), e dell'Olanda, (dove la prostituzione costituisce un'attività di grande impatto economico con un fatturato ragguardevole che contribuisce attivamente all'economia del Paese) la Francia ha adottato la penalizzazione dei clienti con misure di accompagnamento sociale, ma le valutazioni restano controverse quanto all'efficacia nel ridurre sfruttamento e violenze. La prostituzione è legale (sin dal lontano 1942) anche in Svizzera, dove le prostitute pagano l'IVA sui loro servizi ed alcune di loro accettano anche i pagamenti elettronici tramite POS, grazie alla legalizzazione, la prostituzione viene allontanata dalle strade (e quindi da situazioni pericolose e di degrado sociale), svolgendosi soltanto in luoghi ad essa deputati, con i conseguenti controlli medici, di ordine pubblico e fiscale. In Austria, invero, secondo uno studio compiuto dall'associazione *Onlus Tampet*, la maggior parte delle lavoratrici del sesso (il 78% circa) è migrante, proveniente soprattutto dai paesi dell'ex blocco orientale. Ancora, in Grecia, la prostituzione è legale solamente nei bordelli "registrati", rendendo conseguentemente illegale la prostituzione c.d. "di strada". Infine, in Lettonia le prostitute sono tenute a registrarsi in un apposito portale, dovendo essere sottoposte a stringenti controlli sanitari mensili nonché possedere e portare con sé una particolare tessera sanitaria.

Per l'Italia, nessuno dei modelli sopra elencati è "trapiantabile" senza specifici adattamenti: la varia composizione del mercato (elevata componente migrante, presenza di reti transnazionali, piattaforme digitali), l'assetto costituzionale estremamente tutelante e la incisiva sensibilità cattolica diffusa rendono maggiormente probabile l'opzione per soluzioni ibride, più che per rivoluzioni normative. Invero, alla luce di quanto sancito dalla giurisprudenza di legittimità la quale, come si è detto, ha riconosciuto la tassabilità dei proventi derivanti dalla fornitura di prestazioni sessuali, è stato segnato un chiaro e netto punto di non ritorno sul piano fiscale. Ciò apre conseguentemente – sul piano di politica del diritto – la questione sulla coerenza sistemica: è invero sostenibile, alla lunga, mantenere un'area fiscalmente emersa ma civilmente e lavoristicamente non riconosciuta?¹⁹⁵ La risposta al superiore quesito incrocia inevitabilmente il già analizzato "principio di laicità": difatti, un ordinamento laico dovrebbe motivare i propri divieti e limiti in base a ragioni pubbliche accessibili (tutela della dignità, prevenzione dello sfruttamento, salute, ordine pubblico), e non,

¹⁹⁵ <https://www.salvisjuribus.it/dignita-e-prostituzione-in-europa-e-nel-mondo/>

invero, anche sulla base di opzioni etico-religiose. D'altra parte, il medesimo principio di laicità legittima limiti all'iniziativa economica quando siano giustificati da valori costituzionali superiori, e la dignità personale è, allo stesso tempo, ritenuta sia un fine che un limite. Prendere, difatti, sul serio il principio di laicità, all'interno del solco costituzionale, significa misurare le scelte da prendere sulla base di attenti parametri di dignità, eguaglianza sostanziale, salute, sicurezza e ordine pubblico, evitando, tuttavia, di trasformare la laicità in "vuoto assiologico".

In tal senso si spiega la perdurante attualità del divieto di imprenditorialità organizzata della prostituzione, mentre si consente esclusivamente l'esercizio individuale: un compromesso che tutto sommato tenta di arginare i rischi di sfruttamento senza "istituzionalizzare" il mercato. Infine, le prassi amministrative e di polizia poste in essere regolarmente costituiscono concretamente il livello operativo: più nel dettaglio, misure eterogenee e talora contestate quali multe ai clienti, divieti di contrattazione in strada, controlli su appartamenti e B&B adibiti stabilmente all'attività e monitoraggio delle piattaforme di annunci, riescono magari ad intercettare frammenti del fenomeno, ma raramente producono una riduzione stabile dello sfruttamento se non accompagnate da politiche sociali strutturate (quali accoglienza, alternative lavorative, protezione delle vittime, assistenza sanitaria e psicologica). In tale direzione si muovono, invero, numerose realtà del terzo settore, cattoliche e laiche, talora con approcci molto diversi tra loro (dall'abolizionismo radicale alla riduzione del danno e al riconoscimento di "agency" a chi si prostituisce).

Negli ultimi anni, ciclicamente, all'interno del dibattito parlamentare riemergono nuove proposte di riforma del fenomeno della prostituzione: talora in senso "regolazionista" (riapertura di spazi autorizzati, registri, controlli medici, contratti di lavoro e fiscalità ordinata), talora in senso "neo-abolizionista" (criminalizzazione dell'acquisto, campagne contro la domanda). Questi tentativi si scontrano con tre ordini di ostacoli. Primo, l'ostacolo valoriale: una parte significativa dell'opinione pubblica – non solo, quindi, la frangia cattolica – percepisce ogni riconoscimento giuridico come un cedimento sul piano della dignità e della moralità. Secondo, l'ostacolo tecnico: costruire un sistema che distingua nettamente il *sex work* libero dallo sfruttamento non è un'attività semplice, specie in un contesto con forti asimmetrie di potere e di cittadinanza (migranti irregolari, precarietà, dipendenze, violenze, ecc.). Terzo, l'ostacolo politico-istituzionale: l'assenza di un ampio consenso

trasversale impedisce l'attuarsi di riforme organiche e favorisce, piuttosto, interventi simbolici o, comunque, parziali. In questo quadro appena descritto, la prospettiva di "riaprire le case chiuse" o di creare spazi autorizzati viene periodicamente ventilata e trova sostenitori che invocano l'emersione del fenomeno ed il suo attento controllo. Tuttavia, tali proposte, ove non accompagnate da robuste garanzie anti-sfruttamento e da percorsi di autodeterminazione effettiva, rischiano di riprodurre in forma "legalizzata" le medesime dinamiche di potere che l'ordinamento vuole prevenire. Dall'altro lato, l'opzione neo-abolizionista, senza alternative economiche e sociali reali, rischia di spingere più in profondità l'attività, aumentando l'esposizione alla violenza e alla ricattabilità.

In definitiva, in un Paese di forte impronta cattolica, l'orizzonte più plausibile nel medio periodo non sembra quello della piena legalizzazione imprenditoriale della prostituzione, bensì quello di un "pragmatismo regolativo" che, senza legittimare modelli di mercato, rafforzi le tutele e riduca i danni. In concreto, si ritiene necessario: A) potenziamento dei percorsi di uscita, con sostegni economici e lavorativi effettivi; B) coordinamento nazionale delle prassi locali, per evitare arbitrii e discriminazioni territoriali; C) certezza fiscale per l'attività individuale, con strumenti che non trasformino l'emersione in autodenuncia di reati altrui; D) strumenti sanitari di prossimità (screening, prevenzione, accesso ai servizi senza stigma); E) repressione selettiva e altamente professionale delle reti di sfruttamento e tratta, con cooperazione internazionale; F) alfabetizzazione digitale e contrasto alle piattaforme che lucrano sull'intermediazione abusiva. A queste misure potrebbe, altresì, affiancarsi un'analisi d'impatto comparata, onesta e depurata da slogan, sulle esperienze estere: laddove la regolazione ha prodotto emersione e tutele (ad esempio attraverso registrazione volontaria, *audit* indipendenti, accesso alle cure), tali elementi possono essere recepiti in versione "*light*", senza invero creare nuovi mercati; laddove, invece, la penalizzazione della domanda ha generato effetti di spiazzamento verso il fenomeno "invisibile", occorre valutare correttivi che proteggano chi resta esposto ai rischi. La bussola rimane la dignità come limite interno alla libertà economica e la pari dignità sociale come orizzonte integratore delle politiche pubbliche.

In conclusione, l'Italia si trova oggi in una situazione paradossale: lo Stato formale consente la prostituzione individuale, ma vieta il suo esercizio regolamentato e organizzato; allo stesso tempo, nuove dinamiche fiscali riconoscono in parte l'attività

come legittima, mentre il panorama politico propone riforme radicali. Tuttavia, la forte impronta cattolica, sebbene non ufficiale, ostacola la trasformazione normativa necessaria per un sistema pienamente laico e coerente. Affinché l'Italia si avvicini a modelli europei più inclusivi e regolamentati (come Germania, Olanda), sarà indispensabile un cambiamento culturale profondo, doloroso e lento — capace di ridefinire le fondamenta del rapporto Stato-Chiesa e del concetto stesso di libertà nel corpo e nella sua gestione. Il punto di caduta, purtroppo, è che in Italia — Stato laico per norma, ma di impronta cattolica per storia e tessuto sociale — la piena legalizzazione della prostituzione, intesa come riconoscimento imprenditoriale e istituzionalizzazione di luoghi e imprese del sesso, resterà verosimilmente difficile (se non addirittura impossibile). Non si tratta, invero, soltanto della forza d'inerzia di un *ethos* religioso, bensì di una scelta costituzionale che, seppur laica, colloca la dignità al centro e consente di limitare l'iniziativa economica quando essa minacci l'eguaglianza sostanziale e la libertà effettiva delle persone coinvolte. In tale tensione, il futuro più realistico è quello di un diritto “di prossimità”: capace di disinnescare lo sfruttamento, accompagnare chi vuole uscirne, ridurre danni e rischi per chi è nell'attività, e — soprattutto — evitare la scorciatoia, politicamente seducente ma giuridicamente pericolosa, di una normalizzazione che finirebbe per istituzionalizzare con timbro pubblico, le stesse dinamiche che proclamiamo di voler superare. Ad oggi, le prospettive legislative sembrano orientate verso la regolarizzazione, come testimoniano l'introduzione del codice ATECO e le nuove proposte parlamentari. Tuttavia, la tradizione di impronta cattolica, il timore di mercificazione del corpo e le reazioni di realtà religiose rappresentano ostacoli reali alla legalizzazione. Ciò evidenzia la complessa e reiterata convivenza tra la formale laicità istituzionale e i vincoli culturali di una società fortemente influenzata dalla dottrina religiosa.

5. OLTRE LA LEGGE ZAN: LAICITÀ, LAICISMO, PLURALISMO E SENTIMENTO RELIGIOSO

È opinione diffusa che uno Stato si possa definire “laico” quando assuma un atteggiamento sostanzialmente neutrale nei confronti di qualsiasi confessione religiosa. L'approccio giuridico-filosofico tende a distinguere la parola “laicità” da

“laicismo”, attribuendo alla prima il significato di “condizione personale” e alla seconda quello di “posizione”. In sostanza, la laicità sarebbe lo *status* con cui identificare tutti coloro che non appartengono al ministero ecclesiastico-religioso, mentre il laicismo consisterebbe nell’atteggiamento di esclusione della religione dalla sfera pubblica. Queste differenze, sottili ma determinanti, sono strettamente legate ad altre distinzioni, come quella che tende a separare il “secolarismo” dalla “secolarizzazione”: il primo termine identifica una ferma intransigenza dell’attività politica nei confronti della religione, con l’obiettivo di respingerla dalla sfera pubblica; il secondo, invece, esprime un complesso processo sociale di desacralizzazione, più spontaneo che intransigente, che può riguardare la società nel suo complesso, comprese le istituzioni religiose. La frase “lo Stato è laico”, dunque, impone una serie di riflessioni a cascata, connesse con altri termini che, se analizzati, costringono a commenti tutt’altro che semplici. Il rapporto tra le istituzioni pubbliche e quelle religiose, per esempio, incrocia il tema delle libertà e del patrimonio culturale che entrambe rappresentano. Lo Stato, infatti, non può essere eccessivamente intransigente verso l’universo religioso, così come non è ammesso un eccesso di interventismo religioso negli affari pubblici. Ma ecco che, inevitabilmente, si pone la domanda su quale sia e debba essere la linea di confine tra ingerenza e libertà di pensiero, specialmente quando si considerano le posizioni ufficiali della Chiesa. Probabilmente, al netto del difficile e delicato tema, bisognerebbe valutare situazione per situazione, nella consapevolezza che un conto è l’intervento volto alla “salvezza delle anime”, un altro è quello della “Chiesa-lobby” in difesa di interessi particolari.

Orbene, tra questi interessi, uno degli epicentri di dibattito più accesi e polarizzanti nel panorama politico e sociale italiano, tra il 2020 e il 2021, è stato il c.d. DDL Zan (Disegno di Legge recante "Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità"). Con l'intento dichiarato di estendere le tutele penali già previste per l'odio razziale, etnico e religioso anche alle vittime di discriminazione e violenza basate sull'orientamento sessuale, l'identità di genere, il sesso e la disabilità, il DDL Zan ha toccato nervi scoperti nella società italiana, riaccendendo il confronto tra principi di non discriminazione, libertà di espressione e, in modo particolarmente significativo, laicità dello Stato e libertà religiosa. Per comprendere la portata del DDL Zan e le reazioni che ha suscitato, è

fondamentale inquadrarlo nel contesto normativo e sociale italiano. Invero, l'Italia possedeva già da tempo una legislazione contro la discriminazione e l'incitamento all'odio basati su motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (la c.d. Legge Mancino n. 205/1993, che ha convertito il D.L. 122/1993)¹⁹⁶. Questa legge puniva (e punisce tuttora) chiunque istighi a commettere o commetta atti di violenza o provocazione alla violenza per i suddetti motivi, e chi diffonda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istighi a commettere o commetta atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Tuttavia, per anni, le associazioni a tutela dei diritti delle persone LGBTQIA+¹⁹⁷ e delle persone con disabilità, insieme a parte del mondo politico e accademico, hanno denunciato una grave lacuna normativa. Difatti, numerosi episodi di violenza e discriminazione basati sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere (omofobia e transfobia), così come sulla disabilità, non trovavano una piena e specifica tutela penale, o venivano considerati solo come comuni reati senza l'aggravante specifica dell'odio. A ben vedere, molti paesi europei avevano già da tempo introdotto normative specifiche per contrastare l'omofobia e la transfobia. Il Consiglio d'Europa e diverse raccomandazioni internazionali avevano, infatti, sollecitato gli Stati membri a rafforzare la legislazione contro queste forme di discriminazione e l'Italia, in questo senso, era considerata in ritardo rispetto ad altri Stati occidentali.

Il DDL Zan ha tentato, pertanto, di colmare la grave lacuna presente nel nostro ordinamento giuridico. L'obiettivo principale era, infatti, quello di includere l'orientamento sessuale, l'identità di genere, il sesso (in senso biologico) e la disabilità tra i motivi di discriminazione e violenza per i quali si applicano le aggravanti di reato e le sanzioni specifiche. Il testo proponeva definizioni chiare di "orientamento

¹⁹⁶ <https://tg24.sky.it/politica/approfondimenti/omotransfobia-legge-zan>

¹⁹⁷ La sigla LGBTQIA+ è un acronimo che rappresenta una vasta gamma di identità sessuali e di genere. Ognuna delle lettere ha un significato preciso: Lesbiche (donne che provano attrazione verso altre donne), Gay (uomo che prova attrazione verso altri uomini, anche se ormai il termine è usato in senso lato per indicare le persone omosessuali in generale), Bisessuale (persona attratta da più di un genere, sia uomini che donne), Transgender (persona la cui identità di genere non corrisponde al sesso assegnato alla nascita), Queer (termine ombrello che può indicare tutte le identità sessuali e di genere non convenzionali; è usato anche da coloro i quali non vogliono definirsi rigidamente in una determinata identità), Intersessuale (persona nata con caratteristiche sessuali – genitali, cromosomi e ormoni – che non rientrano nelle tipiche definizioni di maschio o femmina), Asessuale (persona che non prova attrazione sessuale verso nessun genere, o la prova in modo molto limitato), + (simboleggia l'inclusione di tutte le altre identità di genere e orientamenti sessuali non espressamente citati nella sigla, come ad esempio *pansexual*, *genderfluid*, *non-binary*, ecc. In pratica, si tratta di un modo per abbracciare l'intera varietà delle esperienze umane legate all'identità di genere e all'orientamento sessuale, cercando di dare visibilità e riconoscimento a tutte le persone che non si identificano con i modelli tradizionali.

sessuale" (attrazione sessuale o affettiva o emotiva stabilmente indirizzata verso persone di sesso diverso, o dello stesso sesso, o di entrambi i sessi) e di "identità di genere" (l'identificazione percepita e manifestata di sé in quanto maschio o femmina o transessuale o con altra identità di genere, anche se non corrispondente al sesso assegnato alla nascita). Oltre alle sanzioni penali, invero, il DDL contemplava misure di prevenzione, come l'istituzione della Giornata Nazionale contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia (identificata nel 17 maggio), e il finanziamento di centri antiviolenza specializzati. A ben vedere il testo, nel tentativo di mediare e rispondere alle preoccupazioni sulla libertà di espressione, includeva una clausola (poi denominata "clausola salva idee") sancita all'art. 4, la quale specificava che le disposizioni della legge non potevano essere interpretate in modo da comportare limitazioni alla libertà di espressione "purché non integrino condotte assimilabili all'incitamento alla violenza e alla discriminazione". Questo articolo, che era stato previsto quale punto di equilibrio della norma è, piuttosto, divenuto esso stesso oggetto di aspre polemiche sia a livello politico che sul piano religioso/sociale. Invero, in tal senso, il DDL Zan ha spaccato nettamente in due l'opinione pubblica italiana, coinvolgendo un'ampia gamma di attori sociali, politici e culturali. In particolare, le associazioni per i diritti delle persone LGBTQIA+ (Arcigay, Famiglie Arcobaleno, ecc.) sono state le principali promotrici del DDL Zan, sostenendo che la legge era una necessità impellente al fine di tutelare una categoria di persone spesso vittime di discriminazioni e violenze, nonché chiedendo un "diritto alla protezione" e alla dignità. Anche molte organizzazioni femministe e per i diritti umani hanno appoggiato il DDL, vedendolo come uno strumento necessario per combattere la violenza di genere e le discriminazioni, inclusa quella basata sull'identità di genere. In ambito politico, invero, Il Partito Democratico (PD), Italia Viva, Liberi e Uguali (LEU) e altre formazioni di sinistra sono stati i principali sostenitori politici del DDL, enfatizzando la necessità di una legge di civiltà, in linea con gli standard europei, atta a colmare una lacuna normativa e ad affermare i principi di uguaglianza e non discriminazione. Anche una parte significativa del mondo accademico (giuristi, sociologi, filosofi) e intellettuali laici hanno sostenuto il DDL, spesso argomentando che la laicità dello Stato imponesse la tutela di tutti i cittadini, indipendentemente dall'orientamento sessuale, e che le preoccupazioni sulla libertà di espressione fossero esagerate o pretestuose. Sul fronte dei media poi, alcuni quotidiani e programmi televisivi hanno dato ampio spazio alle

ragioni dei sostenitori del DDL, enfatizzando la necessità di un'Italia più inclusiva e meno discriminatoria. Tuttavia, a tale numerosa fetta di popolazione schieratasi a favore del DDL Zan, si è opposta rispettivamente un'ampia fazione contraria all'approvazione del suddetto DDL, a cominciare dai movimenti e associazioni cattoliche e *pro-family*, che hanno animato la protesta di piazza e il dibattito pubblico, focalizzandosi sulla difesa della famiglia tradizionale e sulla critica all'ideologia *gender*. Anche in ambito politico, i principali partiti di centrodestra quali Lega, Fratelli d'Italia e Forza Italia sono stati i principali oppositori politici al DDL Zan, riprendendo le argomentazioni sulla presunta "ideologia gender" e sul rischio di limitazioni alla libertà di pensiero e di espressione e proponendo profonde modifiche o la rielaborazione completa del testo di legge¹⁹⁸. Anche al di fuori dell'influenza ecclesiastica, alcuni costituzionalisti e giuristi italiani hanno espresso perplessità sul testo del DDL, in particolare riguardo all'articolo 4, temendo che, nonostante le intenzioni, potesse creare incertezze interpretative e portare ad un'eccessiva criminalizzazione del dissenso su temi etici. Immane, altresì, i media più conservatori che, per il tramite di alcuni quotidiani e programmi televisivi, hanno dato ampio spazio alle critiche al DDL, alimentando, così, il dibattito sui rischi per la libertà di espressione e sulla presunta imposizione di un'ideologia c.d. "*gender*".

Tra gli oppositori più accaniti all'approvazione del DDL Zan, la Chiesa Cattolica ha assunto un ruolo predominante nel dibattito italiano, basando la propria contrarietà su argomentazioni di carattere etico, teologico e giuridico. La Chiesa, prendendo le mosse dalla concezione del matrimonio inteso come unione esclusiva tra uomo e donna e dalla sua antropologia della complementarità sessuale (come già visto nel paragrafo sulle unioni omosessuali), ritiene, infatti, che la nozione di "identità di genere", così come prospettata nel DDL, metta in discussione questa complementarità e possa aprire la strada a un relativismo nell'identità sessuale¹⁹⁹. Il "genere" inteso come costruzione sociale è percepito come una minaccia alla "verità" della persona

¹⁹⁸<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/ddl-zan-dal-dibattito-sul-concordato-lo-spunto-per-il-dialogo#:~:text=verbale,dell%27accordo%20di%20revisione%20del%20Concordato>

¹⁹⁹ La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha riconosciuto con la sentenza n. 221/2015 il diritto all'identità di genere quale «*elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona*». Tale principio è stato poi ribadito nella sentenza n. 180/2017 che conferma che «*l'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici, al momento della nascita, con quello soggettivamente percepito e vissuto costituisca senz'altro espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere*».

umana come maschio o femmina, creata a immagine e somiglianza di Dio. Le definizioni proposte nel DDL sono state viste, pertanto, come un'implicita adesione ad una "ideologia gender", che la Chiesa ritiene disumanizzante e distruttiva per la famiglia e la società civile. Essa ha sostenuto, altresì, che l'Italia possedesse già strumenti normativi sufficienti volti a contrastare la violenza e la discriminazione, e che non fosse necessaria una legge specifica che, a Suo avviso, avrebbe introdotto categorie problematiche. Ha argomentato, altresì, che la legge Mancino tutelava già la persona in quanto tale, a prescindere dal "motivo" della discriminazione e che la previsione di un'aggravante specifica per omofobia e transfobia non fosse necessaria o potesse essere introdotta con strumenti meno "invasivi". Ancora, nonostante la presenza della "clausola salva idee" (di cui all'art. 4), la Chiesa ha sostenuto che il DDL, di fatto, avrebbe potuto limitare la libertà di espressione di coloro che, in base alla propria fede o alle proprie convinzioni, ritenessero l'omosessualità non conforme all'ordine naturale o morale. Il timore era che espressioni di disaccordo etico o morale potessero essere interpretate come "incitamento all'odio" e, quindi, penalmente perseguibili, portando di fatto ad una "criminalizzazione dell'opinione" e paventando il rischio di "processi alle intenzioni" o di un "silenzio forzato" su temi sensibili. A supporto della posizione della Chiesa, numerosi movimenti e associazioni cattoliche (come il Forum delle Famiglie, Sentinelle in Piedi, Pro Vita & Famiglia), enfatizzando i timori sulla "dittatura del pensiero unico" e sulla "presunta" minaccia alla famiglia tradizionale, si sono mobilitati attivamente, organizzando manifestazioni, dibattiti, campagne sui social media e petizioni al fine di chiedere lo stralcio o, comunque, profonde modifiche al DDL. Anche la Conferenza Episcopale Italiana (attraverso il suo Presidente Cardinale Gualtiero Bassetti e il suo Segretario Generale Stefano Russo) ha espresso più volte e con diversi mezzi le preoccupazioni della Chiesa sul tema, sottolineando sì la necessità di tutelare tutti i cittadini dalla violenza, ma insistendo sulla "pericolosità" delle definizioni del DDL e sul rischio di un'erosione della libertà di espressione.

Durante tale acceso dibattito, un fatto senza precedenti, posto in essere dalla Chiesa cattolica, ha creato forti dubbi circa l'attuale rispetto del principio di laicità statale: si tratta della Nota Verbale inviata dalla Segreteria di Stato Vaticana al Governo italiano nel giugno 2021. Con questo atto diplomatico, la Santa Sede ha espresso formalmente la propria preoccupazione per il DDL Zan, sostenendo che

alcune disposizioni, nello stesso contenute, avrebbero potuto violare l'Accordo di Revisione del Concordato lateranense del 1984, in particolare l'articolo 2, commi 1 e 3, che garantisce la libertà di organizzazione e di esercizio del ministero pastorale della Chiesa e la libertà di espressione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La nota verbale ha, altresì, evidenziato che l'applicazione della legge avrebbe potuto limitare la libertà di insegnamento della Chiesa, la libertà di coscienza dei suoi fedeli e la possibilità per le sue istituzioni di operare secondo i propri principi (ad esempio, scuole e ospedali cattolici nel contesto lavorativo o educativo)²⁰⁰. Questo deciso intervento ha sollevato un'accesa discussione sul rispetto del principio di laicità dello Stato italiano e sui limiti dell'influenza vaticana, suscitando non poche polemiche divisive non solo nel merito della questione, ma anche nel metodo. In molti, infatti, si sono chiesti se quella della Chiesa sia stata una ingerenza nei confronti della Repubblica italiana, del suo ordinamento e della sua indiscutibile autonomia nel produrre leggi proprie, oppure, viceversa, se si sia trattato di una legittima esternazione di un orientamento di parte.

Ciò detto, il ping-pong mediatico creatosi sul punto dibattuto ha riportato alla luce una *quaestio*, mai effettivamente sopita, sul complicato concetto di laicità e sulle sue conseguenze nella vita quotidiana. Difatti, un conto è parlare di un'opinione espressa, ancorché ufficiale, dalla Chiesa (come quella relativa al caso della legge Zan) un altro è, invece, l'invito esplicito rivolto alle masse cattoliche ad agire in un determinato modo, come è stato, invero, nel caso del *referendum* sulla procreazione assistita del 2005. Sulla questione dell'ingerenza e del suo confine in difesa del principio della laicità sembra complicato trarre una lezione univoca, che prescinda dall'analisi del singolo caso: un elemento interessante, tuttavia, suscita attenzione. La nota verbale del 17 giugno ha fatto emergere dalla nebbia politica “le voci dei laici più clericali del clero stesso” che, senza perdere tempo, hanno manifestato perplessità più forti di quelle della Chiesa. Molti di loro, infatti, non erano solo sostenitori della maggioranza di governo, ma anche membri di quel polo di centro-sinistra che ha partorito il disegno di legge. Il vero ostacolo all'approvazione della norma, dunque, non risiedeva tanto nelle perplessità di un pezzo di mondo ecclesiastico, quanto piuttosto nelle remore presenti all'interno della maggioranza

²⁰⁰ N. Colaianni, *La Santa Sede e il d.d.l. Zan sulla tutela di LGBTQ*, in *Questione Giustizia*, 2021.

variabile di governo che, nonostante la sua ampiezza, era tutt'altro che unita. Probabilmente, nell'affrontare temi così complessi e delicati, erano gli stessi laici a doversi porre in modo stringente un interrogativo in più sul concetto stesso di laicità, proprio per non cadere nell'errore, più o meno inconsapevole, di confondere il trono con l'altare, senza nemmeno appartenere all'uno o all'altro.

Ma allora, in sostanza, che cos'è davvero la laicità dello Stato? Da dove è possibile iniziare questa riflessione? Occorre prendere atto, prima di tutto, che il credo religioso di una persona non rimane confinato nell'intimo, ma si manifesta attraverso comportamenti e stili di vita. Si tratta di comportamenti, individuali o collettivi, parole, o l'esibizione di simboli, che consentono di rivelare l'appartenenza di una persona ad un credo religioso, ad un'ideologia, o ad una corrente di pensiero. Pertanto, una libertà religiosa che escluda le sue manifestazioni sociali non può essere considerata una vera libertà religiosa; uno Stato che tutela la libertà religiosa si assume, quindi, il compito di garantire, attraverso le sue leggi, l'effettiva espressione di tale libertà. Allo stesso tempo vieta gli atti e le condotte che, pur dichiarandosi ispirate dall'appartenenza religiosa, confliggano con i principi dell'ordinamento o con i diritti altrui. Qualsiasi limite alla manifestazione della libertà religiosa, pertanto, dev'essere giustificato da ragioni di ordine pubblico, da intendersi come "l'insieme di beni e valori indispensabili per la vita della società, senza i quali questa si deteriora fino a diventare impossibile". Ciò esclude, senza alcuna eccezione, che la libertà religiosa possa essere limitata in nome della laicità e/o neutralità dello Stato. Non può esserlo in quanto sia la laicità che la neutralità, non sono veri e propri diritti, né dello Stato, né della persona, ma piuttosto dei principi che caratterizzano l'atteggiamento dello Stato nei confronti delle opzioni confessionali dei cittadini e delle confessioni religiose. Inoltre, si tratta di principi posti a garanzia della libertà religiosa che, proprio per ciò, non possono giustificare l'imposizione di limiti, o addirittura di divieti, al diritto di manifestare l'appartenenza religiosa.

In definitiva, il percorso del DDL Zan è stato, come visto, estremamente travagliato e "disturbato", anche da forze esterne a quelle politiche, riflettendo la profonda spaccatura nel Paese e all'interno del Parlamento. Difatti, in seguito alla sua approvazione alla Camera dei Deputati nell'ottobre 2020, dopo un iter complesso e la bocciatura di numerosi emendamenti, il vero scoglio insormontabile si è rivelato essere il Senato. Qui, infatti, il DDL ha incontrato una ferma opposizione da parte dei partiti

di centrodestra e di alcuni senatori cattolici appartenenti ad altri schieramenti, i quali hanno messo in atto un estenuante ostruzionismo, presentando migliaia di emendamenti e chiedendo ripetutamente il voto segreto, in particolare sull'articolo 1 (l'estensione dei reati) e sull'articolo 7 (la Giornata Nazionale)²⁰¹. Infine, il 27 ottobre 2021, il DDL Zan è stato definitivamente bocciato in Senato attraverso il meccanismo del "canguro" (che permette di accorpare gli emendamenti), ma soprattutto a seguito di un voto sulla "non agibilità" (il voto per non passare all'esame degli articoli – c.d. "tagliola"²⁰²) richiesto dall'opposizione e approvato a scrutinio segreto con 154 voti favorevoli e 131 contrari (su 285 presenti). Ciò ha di fatto affossato il disegno di legge, che è tornato in commissione e non è più riemerso prima della fine della legislatura. Il fallimento del DDL Zan ha avuto conseguenze significative e ha offerto importanti spunti di riflessione sul rapporto tra Stato e Chiesa in Italia. Nello specifico, per la Chiesa Cattolica e i movimenti ad essa affiliati, il blocco del DDL Zan è stato percepito come una vittoria significativa, che ha dimostrato la persistente influenza della Chiesa sui temi etici e sulla legislazione italiana, anche in un contesto di apparente e ostentata secolarizzazione, andando così a ribadire il ruolo di quest'ultima come "baluardo" di una certa visione della famiglia e dell'identità. Viceversa, per i sostenitori del DDL, la bocciatura è stata una grave sconfitta per i diritti civili e per la laicità dello Stato. L'intervento vaticano è stato ampiamente condannato come un'ingerenza inaccettabile negli affari interni di uno Stato sovrano, sollevando interrogativi sulla validità e sull'interpretazione del Concordato del 1984, arrivando persino a parlare di una "teocrazia strisciante" e di un "veto" ecclesiastico sul Parlamento italiano. Il dibattito sul DDL Zan ha, altresì, acuito la polarizzazione della società italiana su questioni etiche e sociali, rendendo più difficile il dialogo e la ricerca di compromessi, ed evidenziando la persistente dicotomia tra un'Italia più laica e progressista e una più conservatrice e legata alla tradizione cattolica. L'episodio ha così inevitabilmente rilanciato il dibattito sull'opportunità di rivedere o interpretare in modo più restrittivo alcune clausole del Concordato che sembrano permettere alla Chiesa di intervenire con eccessiva forza sulle leggi dello Stato.

²⁰¹ Il voto segreto è uno strumento parlamentare che permette ai senatori di votare secondo coscienza senza l'obbligo di seguire la linea del partito, e spesso viene utilizzato su temi etici e divisivi per permettere ai "franchi tiratori".

²⁰² L'articolo 96 del Regolamento del Senato prevede la possibilità che *“prima che abbia inizio l'esame degli articoli di un disegno di legge, un senatore per ciascun gruppo può avanzare la proposta che non si proceda a tale esame”*.

In conclusione, il DDL Zan è stato molto più di un semplice disegno di legge. È stato un crocevia di valori, principi e poteri, un momento di intensa riflessione (e scontro) sull'identità dell'Italia contemporanea, sul suo grado di laicità e sulla forza delle sue tradizioni. Il modo in cui la Chiesa Cattolica e l'opinione pubblica si sono approcciate a questo caso concreto ha rivelato le profonde tensioni che attraversano il rapporto Stato-Chiesa in Italia. La ferma opposizione della Chiesa, nel caso *de quo*, culminata nell'inedita Nota Verbale vaticana, ha dimostrato la sua determinazione a difendere la propria visione antropologica e morale, anche a costo di tensioni diplomatiche e accuse di ingerenza. Allo stesso tempo, il vasto e variegato coro di voci pro e contro il DDL Zan ha evidenziato una società italiana divisa ma anche dinamica, in cui le questioni etiche e dei diritti civili non sono più marginali, ma piuttosto centrali nel dibattito pubblico. Il DDL Zan, sebbene non approvato, ha quindi lasciato un segno profondo, evidenziando i limiti e le sfide di un sistema democratico che deve bilanciare la tutela delle minoranze con la libertà di espressione e la libertà religiosa. La mancata approvazione del DDL ha, tuttavia, lasciato l'Italia senza una legislazione specifica e organica contro l'omotransfobia, spingendo conseguentemente le organizzazioni LGBTQIA+ e i partiti progressisti a cercare altre vie per la tutela dei propri diritti, sia attraverso l'azione giudiziaria (come abbiamo visto per le unioni civili e l'omogenitorialità) sia riproponendo in seguito referendum e disegni di legge con formulazioni diverse. La vicenda rimane, pertanto, un emblema della complessità del rapporto Stato-Chiesa in Italia, un rapporto che, lungi dall'essere risolto, continua a evolversi attraverso un incessante dialogo, confronto e, a volte, scontro, sui valori fondamentali della convivenza civile.

6. LA COSTRUZIONE SOCIALE DEL "SACRO" E DEL "PROFANO": UNO SCONTRO DI CATEGORIE NEL RAPPORTO STATO-CHIESA

I termini "sacro" e "profano" hanno radici etimologiche latine che ne definiscono la dicotomia concettuale, fondamentale per l'analisi del rapporto tra potere temporale e spirituale, come nel caso del rapporto Stato-Chiesa. Nel dettaglio, il termine "sacro" deriva dal latino *sacer*, *sacra*, *sacrum*, che indica ciò che è separato, distinto e dedicato

ad una divinità. L'atto di "sacrificare", (*sacrum facere*, "rendere sacro") invero, ne è una diretta derivazione, sottolineando il processo attraverso il quale un oggetto (ad es. una reliquia), un luogo (come un tempio) o un individuo (tipico esempio un sacerdote) viene sottratto alla sfera ordinaria ed inserito in quella divina. È bene ricordare altresì che, in un contesto teologico e sociologico, il sacro si manifesta come una sfera di realtà trascendente, dotata di un'aura di rispetto, timore reverenziale e interdetto. Il termine "profano", invero, deriva dal latino *profanus*, composto da *pro-* (davanti, fuori) e *fanum* (tempio, luogo sacro). A ben vedere, l'etimologia stessa ne chiarisce il significato: ciò che si trova "fuori dal tempio", ovvero al di fuori della sfera del sacro e della sua influenza: si riferisce a tutto ciò che appartiene all'ambito della vita quotidiana, del secolare, dell'ordinario e dell'umano, non consacrato e accessibile a tutti (ad es. una valuta, una piazza, il tempo lavorativo, o un imprenditore). Anche in questo caso, secondo un'analisi sociologica, il profano rappresenta la dimensione immanente della realtà, governata da leggi umane, sociali ed economiche, in contrasto con le leggi divine che governano il sacro. Ad oggi, tale dicotomia tra sacro e profano non viene considerata un mero costrutto teologico, bensì si rivela essere una potente categoria analitica per comprendere le dinamiche sociali e i conflitti di potere, specialmente nel contesto del rapporto tra Stato e Chiesa. Questo scontro di definizioni e di giurisdizioni sul sacro e sul profano è ritenuto, in fondo, il cuore pulsante delle tensioni che abbiamo esplorato in questa tesi, dall'analisi storica del rapporto Stato-Chiesa alla contemporanea disputa sul DDL Zan. Le formulazioni di sociologi della religione quali Durkheim, Weber e Desroche offrono chiavi di lettura fondamentali per decifrare come queste categorie siano costruite, mantenute, contestate e rinegoziate all'interno della sfera pubblica²⁰³.

Émile Durkheim, con la sua opera monumentale "*Le forme elementari della vita religiosa*" (1912), ha rivoluzionato la comprensione del sacro, spogliandolo dalle sue implicazioni strettamente teologiche, al fine di ancorarlo saldamente alla dimensione sociale. Per Durkheim, invero, il sacro non è tale per una qualità intrinseca o per un'origine divina, ma piuttosto, poiché la collettività lo "mette a parte", lo isola e lo circonda di rispetto, venerazione e interdizioni. Ciò che è profano, al contrario, è considerato tutto quanto attiene alla vita quotidiana, all'utile, all'ordinario, agli

²⁰³ M. Eliade, *Il sacro e il profano* (trad. E. Fadini), Bollati Boringhieri, Torino, 2013

interessi individuali e materiali. Questi due domini sono, per Durkheim, irriducibilmente distinti e mutuamente esclusivi²⁰⁴. In definitiva, nella teoria durkheimiana, la genesi del sacro risiede nell'effervescenza collettiva, in quei momenti di intensa interazione sociale (come feste, raduni, riti) in cui gli individui si sentono pervasi da una forza superiore, che altro non è se non la società stessa che si manifesta. È attraverso questa esperienza condivisa che la comunità proietta le sue energie e i suoi valori più fondamentali su oggetti, simboli, pratiche o idee, trasformandoli in sacro. La religione, quindi, è il sistema di credenze e pratiche relative a cose sacre, che uniscono in un'unica comunità morale tutti coloro che vi aderiscono. Pertanto, per Durkheim, la funzione primaria del sacro è quella di mantenere la coesione sociale, rafforzando i legami tra gli individui attraverso la condivisione di valori e simboli ultimi. Applicando questa prospettiva al rapporto Stato-Chiesa, si possono cogliere diverse sfumature: in *primis*, il fatto che la Chiesa Cattolica incarna per eccellenza l'istituzione dedita alla gestione e alla perpetuazione di un sacro che affonda le radici nella tradizione millenaria, nelle dottrine rivelate e nei riti sacramentali (tra cui il matrimonio, l'eucaristia, i riti di passaggio legati a nascita e morte, ecc.). Essa definisce e custodisce ciò che è sacro per i suoi fedeli, imponendo condizionamenti e norme di comportamento che separano il credente dalla "profanità" del mondo secolare. I conflitti tra potere religioso e potere statale sorgono nel momento in cui la Chiesa percepisce un'invasione o una "profanizzazione" da parte dello Stato di ambiti che essa ritiene intrinsecamente sacri, come la vita umana dal concepimento alla morte naturale, o l'essenza stessa del matrimonio. La resistenza della Chiesa all'aborto, all'eutanasia, alla PMA o al matrimonio omosessuale non è, quindi, solo una questione morale o teologica, ma anche la strenua difesa di sfere di esistenza che sono state, per secoli, sotto la sua esclusiva giurisdizione sacra e che ora lo "Stato profano" pretende di regolare secondo logiche diverse. L'obiezione di coscienza, ad esempio, potrebbe essere vista come il tentativo individuale di difendere l'integrità del proprio "sacro personale" di fronte a un'azione dello Stato percepita come profanante. Ancora, lo Stato moderno e secolarizzato tende ad operare primariamente in materie che rientrano prettamente nella sfera del profano, come l'amministrazione, la legge, l'economia e la gestione della vita quotidiana in genere. Tuttavia, anche lo Stato, per Durkheim, non

²⁰⁴ E. Durkheim, *Le forme elementari della vita religiosa*, Edizioni di Comunità, Milano, 2005 (edizione orig. del 1912).

può esistere senza una propria forma di "sacro" che garantisca la sua legittimità e la coesione sociale: questo "sacro" non è di natura religiosa, ma piuttosto, di natura civile o politica: si manifesta, invero, nei simboli nazionali (quali la bandiera, o l'inno), nelle celebrazioni laiche (come la festa della Repubblica o dei lavoratori) e nei principi costituzionali (quali la democrazia, la libertà, l'uguaglianza, la giustizia sociale, i diritti umani inviolabili). Questi principi assumono un valore quasi trascendente, diventando ciò che la collettività laica preserva e difende con veemenza. Il conflitto con la Chiesa emerge difatti quando i "sacri" principi civili dello Stato entrano in rotta di collisione con i "sacri" religiosi della Chiesa. Il DDL Zan è un esempio lampante di ciò: lo Stato, difatti, tenta di sacralizzare il principio di non discriminazione basato su orientamento sessuale e identità di genere, elevandolo a valore fondante della convivenza civile e della dignità umana. La Chiesa, dal canto suo, percepisce questa sacralizzazione di nuove categorie come una profanazione o una minaccia ai propri sacri tradizionali (la famiglia eterosessuale, l'identità di genere binaria) e alla sua libertà di espressione di fronte a tali "nuovi sacri" imposti dallo Stato. Il dibattito sulla laicità si inserisce qui: una laicità ben intesa dovrebbe garantire che i sacri laici dello Stato non si trasformino in una nuova religione di Stato, che possa sopprimere la libertà di espressione del sacro religioso, e viceversa.

Anche Max Weber, nella sua vasta opera sociologica, ha offerto una prospettiva complementare ma, per certi versi, antitetica a quella di Durkheim per comprendere il destino del sacro nella modernità. Il concetto centrale di Weber è il c.d. "disincantamento del mondo" (*Entzauberung der Welt*), un processo storico-culturale che ha visto il progressivo allontanamento della magia e della spiegazione religiosa dalla vita quotidiana e, viceversa, un graduale avvicinamento ad un processo di razionalizzazione che abbraccia l'esistenza umana nelle sue varie sfaccettature, dalla scienza all'economia, dall'arte alla religione, dal diritto all'organizzazione burocratica dello Stato. Per Weber, invero, la modernità è caratterizzata da una progressiva autonomizzazione delle sfere di valore: la scienza, l'arte, la morale, l'economia e la religione tendono a sviluppare logiche interne proprie, spesso in conflitto tra loro. In questo contesto, la sfera religiosa, pur non scomparendo del tutto, vede ridursi costantemente il suo campo di influenza diretta sulla vita sociale e politica. Il sacro, infatti, lungi dal pervadere ogni aspetto dell'esistenza umana, si ritira in ambiti specifici, spesso personali o comunitari, e perde il suo potere universale di

orientamento dell'azione sociale. Lo Stato moderno, pertanto, con la sua burocrazia impersonale e il suo diritto formale-razionale, rappresenta l'incarnazione di questo processo di razionalizzazione e "profanizzazione": esso opera, dunque, secondo logiche di efficienza e prevedibilità, non più guidate da precetti divini o considerazioni sacre. In definitiva, lo Stato moderno, come entità razionale e burocratica, cerca di estendere la sua giurisdizione su ogni aspetto della vita sociale, organizzandola e regolamentandola in modo efficiente e prevedibile: questo processo implica necessariamente la "profanizzazione" di ambiti che in precedenza erano dominati dal sacro religioso. Ad esempio, l'istituto del matrimonio, da sacramento amministrato originariamente unicamente dalla Chiesa, diventa un vero e proprio contratto civile regolato dal codice; o ancora, le fasi di vita della nascita e della morte, un tempo interamente nel dominio della provvidenza divina e della morale religiosa, sono ora oggetto di legislazioni complesse che regolano la procreazione medicalmente assistita, le disposizioni anticipate di trattamento, il tema dell'eutanasia e l'interruzione volontaria della gravidanza. La Chiesa, pertanto, percepisce queste normative statali come un'intrusione in quella che per essa è una sfera intrinsecamente sacra e inalienabile, un tentativo dello Stato di "disincantare" ciò che per fede è inviolabile²⁰⁵. Per tenere distinti i due poteri, al fine di non creare miscellanee, nella sua opera, Weber distinse tra l'etica della convinzione (o dei principi), tipica dell'agire religioso, che segue imperativi morali assoluti indipendentemente dalle conseguenze, e l'etica della responsabilità, propria dell'agire politico, che deve considerare le conseguenze delle azioni e bilanciare interessi diversi²⁰⁶. La Chiesa tende, infatti, ad operare secondo un'etica della convinzione, difendendo principi che considera non negoziabili (ad esempio il sacro della vita o del matrimonio tradizionale). Lo Stato, invece, deve agire secondo un'etica della responsabilità, mediando tra le diverse convinzioni dei cittadini, garantendo il pluralismo e cercando il bene comune in una società complessa e multiculturale. Lo scontro sul DDL Zan è emblematico in merito alla distinzione appena richiamata: difatti, la Chiesa ha difeso l'etica della convinzione contro la presunta "ideologia gender", mentre lo Stato ha cercato di applicare un'etica della

²⁰⁵ Il disincanto del mondo (in tedesco: *Entzauberung der Welt*) è un concetto introdotto dal sociologo e economista tedesco Max Weber nel saggio "La scienza come professione" pubblicato nel 1919 per indicare il processo che, col crescere della razionalità scientifica, ha comportato nella cultura occidentale il ripudio delle spiegazioni magiche e animistiche, sostituite da spiegazioni razionali.

²⁰⁶ M. Weber, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Rizzoli, Milano, 2017 (edizione orig. 1904-1905).

responsabilità nel proteggere categorie più vulnerabili, bilanciando diritti e libertà. Il "disincantamento" per lo Stato si traduce quindi nella necessità di non privilegiare una singola etica della convinzione, per quanto autorevole, ma piuttosto, di creare un quadro normativo che permetta la coesistenza di diverse convinzioni.

In ultimo, Henri Desroche, sociologo della religione francese, ha offerto una prospettiva più dinamica sulla relazione tra sacro e profano, focalizzandosi sui processi di secolarizzazione c.d. "non lineare" e sulle innovazioni religiose. A differenza di un'interpretazione semplicistica di Weber, che vede il sacro in costante e progressiva ritirata, Desroche ha suggerito che la secolarizzazione non implica necessariamente la scomparsa del sacro, bensì la sua trasformazione, la sua frammentazione o la sua rilocalizzazione in ambiti diversi. Il sacro, infatti, può emergere in forme nuove, spesso non istituzionali, o essere investito in valori e pratiche che in precedenza erano, viceversa, considerate profane. Allo stesso tempo, Desroche ha studiato come le istituzioni religiose possano tentare di riaffermare il proprio controllo su sfere divenute ormai quasi del tutto profane, o come il sacro venga utilizzato strategicamente in contesti moderni²⁰⁷. I contributi forniti da Desroche, infatti, sono particolarmente utili al fine di comprendere le sfide contemporanee nel rapporto Stato-Chiesa: secondo il sociologo, invero, in una società ormai del tutto secolarizzata, il vuoto lasciato dal declino di alcune forme di sacro tradizionale può essere riempito dalla sacralizzazione di valori laici e civili. I diritti umani universali, la dignità individuale, la non discriminazione, la libertà di autodeterminazione e l'inclusione diventano i "sacri" della modernità liberale e democratica: questi valori, pur non avendo un'origine teologica, sono elevati a principi quasi inviolabili, attorno ai quali si raccoglie il consenso e si fonda la legittimità dello Stato. Il conflitto con la Chiesa sorge quando questi "nuovi sacri" dello Stato (come il diritto all'identità di genere, o il diritto di scegliere sul proprio corpo) entrano in diretta contraddizione con i "sacri" tradizionali custoditi dalla Chiesa. Lo Stato, invero, nel perseguire la tutela dei diritti civili, non ritiene di "profanare" alcunché, bensì piuttosto, di costruire un ordine più giusto basato su questi nuovi imperativi etici. Desroche ha riconosciuto, altresì, che le istituzioni religiose, di fronte alla costante secolarizzazione e alla sfida di nuovi "sacri laici", non rimangono in alcun modo passive²⁰⁸. La Chiesa Cattolica, in particolare, è un attore

²⁰⁷ H. Desroche, *Hommes et religions. Histoires mémorables*, Quai Voltaire, Paris, 1992.

²⁰⁸ H. Desroche, *Sociologie de la religion*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

resiliente che cerca di riaffermare la rilevanza del suo sacro e della sua dottrina nella sfera pubblica. Questo si manifesta attraverso l'intervento nel dibattito pubblico, ove la Chiesa non si limita ad un ruolo meramente pastorale, ma partecipa attivamente al dibattito legislativo, proponendo la sua visione sul matrimonio, la vita e l'educazione. La sua voce è un tentativo di "risacralizzare" ambiti che ritiene impropriamente profanati dallo Stato: la mobilitazione contro la Legge Cirinnà e il DDL Zan sono esempi di questo sforzo di riaffermare un'etica pubblica basata sul sacro tradizionale. Così facendo, la Chiesa difende la propria libertà di espressione e di culto, ma questa difesa si trasforma in conflitto nel momento in cui viene interpretata come un diritto a non conformarsi a norme civili che percepisce come lesive del proprio sacro, o come un'immunità dalla critica pubblica per le proprie posizioni. L'intervento vaticano sul DDL Zan, invocando il Concordato, è stato difatti un chiaro esempio di come la Chiesa abbia tentato di usare strumenti giuridici e diplomatici per proteggere la propria sfera del sacro (libertà di insegnamento, integrità della dottrina) da ciò che percepiva come un'indebita intrusione del profano legislativo statale. In definitiva, la prospettiva di Desroche suggerisce che il rapporto Stato-Chiesa è una continua negoziazione dei confini tra sacro e profano: non si tratta, invero, di una totale separazione, né di un'assimilazione, ma piuttosto, di un'autentica ridefinizione dinamica. Lo Stato laico, difatti, pur non sposando alcuna fede religiosa, deve trovare il modo di convivere con una società pluralista in cui il sacro religioso continua ad essere significativo per molti cittadini. Ciò implica il riconoscimento della libertà di coscienza e di culto, ma anche l'affermazione che le leggi civili non possono essere subordinate a precetti religiosi. Dal canto suo, la Chiesa deve confrontarsi con una società in cui i suoi "sacri" valori tradizionali non sono più universalmente accettati come base per la legislazione, e deve, altresì, trovare nuove strategie per proporre i propri valori nel rispetto della laicità e del pluralismo²⁰⁹.

In conclusione, l'analisi delle categorie di sacro e profano attraverso le lenti di Durkheim, Weber e Desroche rivela che il rapporto Stato-Chiesa in Italia non è solo una questione di competenze giuridiche o di influenze politiche, bensì è profondamente radicato in un conflitto di definizioni ontologiche e valoriali. È una lotta per determinare quali aspetti della vita umana e sociale debbano essere considerati

²⁰⁹ <https://www.onap-profiling.org/il-sacro-e-il-profano/>

intoccabili e inviolabili (sacri) e quali possano essere soggetti a regolamentazione e negoziazione laica (profani)²¹⁰. La Chiesa difende un sacro trascendente e tradizionale; lo Stato moderno, sempre più, afferma un sacro immanente e civile, basato sui diritti umani. Le tensioni sul matrimonio, sulla bioetica e sul DDL Zan sono manifestazioni concrete di questa perenne, e costitutiva, tensione dialettica tra due sfere che, pur distinte, continuano a intersecarsi e a contendersi lo spazio nella coscienza individuale e collettiva della nazione. Comprendere questa dinamica è cruciale per decifrare non solo il passato, ma anche le sfide future del rapporto tra potere religioso e potere secolare in una società complessa.

²¹⁰ C. Cardia, *La laicità difficile. Il rapporto tra Stato e Chiesa in Italia*, Marsilio, Venezia, 2018.

CONCLUSIONI

TRA STORIA, DIRITTI E LAICITÀ – IL PERENNE DELICATO EQUILIBRIO NEL RAPPORTO STATO-CHIESA IN ITALIA

Il percorso di analisi intrapreso in questa tesi di dottorato ha tentato di esplorare la complessità e la dinamicità delle interazioni tra il potere secolare e quello religioso nel contesto italiano. Lungi dall'essere un mero studio storico o giuridico, l'indagine ha rivelato come tale rapporto sia una costante tensione dialettica, un equilibrio precario che riflette le profonde trasformazioni sociali, culturali ed etiche di una nazione che, pur profondamente radicata nella tradizione cattolica, si proietta verso una modernità sempre più plurale e laica. Attraverso l'esame di un *excursus* storico, l'analisi dei principi di laicità e neutralità, e la disamina di casi emblematici quali il matrimonio tra persone dello stesso sesso, la bioetica e il controverso DDL Zan, si è cercato di disegnare un quadro articolato delle sfide che attualmente vengono affrontate dallo Stato e dalla Chiesa, ciascuno per il proprio ambito di appartenenza e delle prospettive future.

Il primo fondamentale tassello da cui si è partiti al fine di comprendere nella sua interezza il rapporto tra potere secolare e religioso in Italia è stato l'analisi della sua evoluzione storica. L'Italia, invero, non nasce come uno Stato indifferente o distante dalla religione; al contrario, la sua identità è indissolubilmente legata alla presenza secolare e pervasiva della Chiesa Cattolica. Partendo dalle radici della *res publica christiana*, un'epoca in cui non esisteva una chiara distinzione tra sfera spirituale e temporale e il potere ecclesiastico deteneva un'autorità significativa anche negli affari civili, il percorso verso la modernità è stato segnato da un progressivo, e spesso conflittuale, processo di emancipazione del potere politico. L'Unità d'Italia, come visto, rappresenta un momento di rottura epocale: la Breccia di Porta Pia (1870) e la fine del potere temporale dei Papi hanno, difatti, inaugurato un'era di aspra contesa, con la "Questione Romana" che ha dominato il dibattito politico per decenni. La Chiesa, privata del suo Stato e rifiutando di riconoscere il nuovo Regno d'Italia, ha adottato una posizione di *non expedit*, proibendo ai cattolici di partecipare alla vita politica nazionale. Questa fase ha visto un tentativo, da parte dello Stato liberale, di

affermare una sua sovranità piena ed a tutto campo, ma il conflitto ha lasciato profonde cicatrici nel tessuto sociale e politico, impedendo di fatto la piena integrazione dei cattolici nella vita pubblica e alimentando un forte senso di alienazione. In seguito, i Patti Lateranensi del 1929, stipulati tra lo Stato italiano e la Santa Sede durante il regime fascista, hanno segnato un *modus vivendi*, risolvendo la Questione Romana con il riconoscimento reciproco dei due poteri e la creazione dello Stato della Città del Vaticano. Benché nati in un contesto autoritario, i Patti hanno avuto il merito di riportare la pace religiosa e di reintegrare i cattolici nella vita politica e sociale del Paese. Tuttavia, hanno anche consacrato un ruolo di preminenza per la religione cattolica, con norme specifiche sull'insegnamento della religione nelle scuole e sul matrimonio concordatario che, di fatto, riconosceva effetti civili al sacramento religioso. Questa "ritrovata pace" era però intrinsecamente asimmetrica, riflettendo le intenzioni del regime fascista di strumentalizzare la Chiesa a fini di ampliare il consenso tra i fedeli. Successivamente, l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 ha rappresentato un nuovo spartiacque: l'articolo 7 della Costituzione ha, difatti, recepito i Patti Lateranensi, ma con una formulazione che, seppur complessa, ha aperto la strada a un'interpretazione in chiave squisitamente democratica e prettamente laica. La Repubblica Italiana si fondava (e si fonda tuttora) su principi di libertà e uguaglianza, pur riconoscendo la peculiarità del rapporto con la Chiesa Cattolica. La Corte Costituzionale ha svolto un ruolo cruciale nell'interpretare l'articolo 7 e gli stessi Patti Lateranensi alla luce dei principi costituzionali, iniziando un percorso di progressiva secolarizzazione dell'ordinamento giuridico. Infine, il Concordato del 1984 (Accordo di Villa Madama), di revisione dei Patti Lateranensi, è stato il tentativo di adeguare il rapporto alle mutate condizioni sociali e politiche di un'Italia ormai quasi del tutto democratica e pluralista. Il Concordato del 1984 ha, difatti, rappresentato un significativo passo avanti verso una laicità "all'italiana", diversa dal modello francese o statunitense. I punti cardine di questa revisione hanno incluso: l'abolizione della religione cattolica come religione di Stato (questo è stato il cambiamento più simbolico e sostanziale, affermando formalmente la neutralità dello Stato in materia religiosa), la libertà religiosa garantita a tutti (aprendo la strada alle intese con altre confessioni religiose), il mantenimento del matrimonio concordatario (il matrimonio cattolico continua a produrre effetti civili, ma con una maggiore attenzione al rispetto delle norme del codice civile e alla volontà degli sposi), il nuovo

sistema di finanziamento Otto per Mille (che sostituì il sistema della congrua) e l'insegnamento facoltativo della religione cattolica (pur con un'attenzione alla libertà di scelta degli studenti e delle famiglie). Ad oggi, la scelta di mantenere un modello concordatario, seppur ampiamente rivisitato rispetto alla formulazione originaria del 1929, riflette la consapevolezza della profonda influenza della Chiesa Cattolica nella società italiana. Questo modello, tuttavia, non ha eliminato le aree di potenziale conflitto, bensì le ha ridefinite all'interno di un quadro di relazioni più formalizzato, ma non per questo meno complesso.

Il dibattito sul rapporto Stato-Chiesa in Italia è stato (e lo è ancora oggi) intrinsecamente legato alla comprensione e all'applicazione dei principi di laicità e neutralità. Questi concetti, spesso usati in modo interscambiabile, presentano sfumature distintive che influenzano profondamente il modo in cui lo Stato si rapporta alla religione e come la Chiesa percepisce il suo ruolo nella società. La laicità dello Stato italiano, così come interpretata dalla Corte Costituzionale (sent. 203/1989), non è intesa come ostilità o indifferenza verso il fenomeno religioso (laicità "separatista" o "negativa"), bensì come un principio supremo dell'ordinamento costituzionale che garantisce la libertà religiosa e di coscienza per tutti i cittadini, la delimitata separazione degli ordini (Stato e Chiesa sono indipendenti e sovrani, ciascuno nel proprio ambito) e l'uguale libertà per tutte le confessioni religiose. È piuttosto una laicità c.d. "positiva" o "inclusiva", che riconosce il valore sociale e culturale della religione, ma esige, altresì, che le istituzioni pubbliche mantengano una posizione di imparzialità e di non favoritismo nei confronti di alcuna confessione. Ciò implica che le leggi dello Stato devono essere espressione della volontà generale e del bene comune, e non, viceversa, di una dottrina religiosa specifica: la laicità è, quindi, considerata garanzia di pluralismo e libertà per tutti. Il concetto di neutralità, d'altra parte, tende generalmente a focalizzarsi sull'astensione dello Stato da qualsiasi forma di espressione o sostegno pubblico della religione: una neutralità c.d. "stretta" potrebbe portare ad un'esclusione più radicale dei simboli religiosi dagli spazi pubblici e ad una maggiore distanza tra le istituzioni statali e le organizzazioni religiose. In Italia, invero, la neutralità è spesso bilanciata dal riconoscimento del valore sociale e culturale della religione, il che si traduce, ad esempio, nella presenza dei crocifissi nelle aule scolastiche (pur con sentenze controverse) o nell'insegnamento (per quanto facoltativo) della religione cattolica nelle scuole. Infine, la Corte Costituzionale ha più

volte ribadito che la laicità italiana non impone la totale neutralità dello Stato dalla sfera religiosa, bensì un atteggiamento di non discriminazione e di protezione della libertà di tutte le confessioni. Tuttavia, il conflitto è emerso, e continua ad emergere, ogni qual volta la Chiesa, in nome della sua libertà di espressione e del suo ruolo di guida morale per i fedeli, interviene su questioni che lo Stato laico considera di sua esclusiva competenza. Difatti, la libertà religiosa della Chiesa è garantita dal Concordato e dalla Costituzione, ma questa libertà non può tradursi in un diritto di veto sulle leggi civili o in un'imposizione della propria morale a tutti i cittadini (anche, pertanto, ai non credenti). La tensione si manifesta, infatti, nel momento in cui la Chiesa, pur riconoscendo la sovranità dello Stato, ritiene di avere il dovere morale di intervenire per tutelare principi che considera "non negoziabili" e intrinsecamente legati al bene comune, come la vita dal concepimento alla morte naturale (escludendo così l'interruzione volontaria della gravidanza e l'eutanasia), la famiglia naturale (fondata esclusivamente sull'unione di uomo e donna al fine del concepimento) e la libertà educativa moralmente orientata. Ancora, il dibattito sulla laicità si arricchisce e si complica ulteriormente nel momento in cui si affronta il delicato tema dell'ordine pubblico nella sua accezione internazionale, come abbiamo visto, ad esempio, nel caso del riconoscimento dei figli nati all'estero da GPA. La giurisprudenza ha dovuto, così, bilanciare la nozione di ordine pubblico (che riflette i principi fondanti di un ordinamento) con la necessità di tutelare diritti fondamentali e l'interesse del minore, in un contesto di crescente mobilità e diversità delle configurazioni familiari. Ciò ha portato ad un'interpretazione dinamica ed in continua evoluzione del concetto di ordine pubblico, spesso in contrasto con una visione più statica e legata fermamente alla dottrina tradizionale della Chiesa.

Possiamo, dunque, concludere in questo modo: per la Corte costituzionale il principio di laicità è da intendersi quale "non confessionalità" dello Stato, ovvero non indifferenza rispetto al fatto religioso, ed implica equidistanza e imparzialità dello Stato rispetto a tutte le religioni, al fine di garantire la libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale. Se lo Stato fosse confessionale, verrebbe meno la sua equidistanza e imparzialità rispetto alle religioni; analogamente, se si dimostrasse non equidistante e/o non imparziale, la sua non confessionalità verrebbe, se non negata, almeno svuotata di significato. In ognuno di questi due casi, la sua capacità di

proteggere la libertà religiosa finirebbe comunque per essere ridotta²¹¹. Naturalmente, si potrebbe opinare se 1) non confessionalità, equidistanza e imparzialità siano condizioni necessarie e/o sufficienti al fine di garantire la libertà religiosa, così come si può discutere se 2) lo Stato italiano sia davvero non confessionale, equidistante e imparziale verso le religioni, nonché se, alla luce della precedente questione, 3) quest'ultimo garantisca davvero la libertà religiosa. Per rispondere a tutti questi dubbi sarebbe necessario, ovviamente, un vasto lavoro sui dati empirici, che esula dagli scopi di questo lavoro²¹².

L'analisi dei casi concreti e l'*excursus* storico-giuridico effettuato rivelano, invero, come il rapporto Stato-Chiesa in Italia possa essere un vero e proprio "laboratorio" di interazioni complesse, una realtà articolata, stratificata dalla storia, modellata da principi giuridici e continuamente sfidata dalle trasformazioni sociali ed etiche. Non è un rapporto statico, né può essere risolto una volta per tutte. Guardando al futuro, diverse strade potrebbero essere percorse per migliorare questo rapporto, rendendolo più trasparente, equo e funzionale alle esigenze di una società

²¹¹ È affidata al potere discrezionale di chi esercita la potestà normativa la scelta tra il non prestare alcuna protezione a carattere speciale (optando per la laicità "in basso") ed il prestare un'uguale protezione per tutti (laicità "in alto"). Così G. Casuscelli, *La "supremazia" del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali*, in A. Barba (a cura di), *La laicità del diritto*, Aracne, Roma, 2010. Cfr., ovviamente con riferimento ad altro contesto, B. Barry, *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Polity Press, Cambridge, 2000: "La neutralità è (...) una nozione coerente che definisce i termini dell'eguale trattamento per religioni differenti. È compatibile con la neutralità, tuttavia, che le religioni debbano essere pubblicamente riconosciute: l'unico vincolo è, di nuovo, che siano trattate egualmente. Perciò, quasi tutte le comunità politiche liberali (gli Stati Uniti sono un'eccezione particolare) forniscono finanziamenti pubblici su qualche base o altra per scuole che sono gestite da o in nome di confessioni religiose. Questo tipo di pluralismo può essere messo in discussione per la sua tendenza a rinforzare i confini comunitari e servire male gli interessi dei bambini nell'essere adeguatamente istruiti. (...) Ma non c'è alcun dubbio che tali politiche possano essere realizzate in un modo che è compatibile con il trattamento eguale".

²¹² Gran parte della risposta dipende, innanzitutto, dall'interpretazione che viene data all'art. 7 della Costituzione e dal significato che viene dato al Nuovo Concordato e al suo ruolo nella gerarchia delle fonti: da questo punto di vista vi è stato chi ha sostenuto che esso garantisce una posizione di privilegio alla Chiesa cattolica, pur avendo levato alla religione cattolica lo *status* di religione di Stato, e in virtù di questo ha negato il carattere di laico allo Stato italiano (così A. Digiovine, *Laicità e democrazia*, in AA. VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009); e chi invece ha affermato che la parte dell'articolo 7 della Costituzione in cui sono menzionati i Patti Lateranensi "ha cessato di esistere per estinzione del suo oggetto, al pari di una legge che protegga una specie animale ormai scomparsa" (così M. AINIS, *Chiesa padrona*, cit., p. 71). Seppur indicando quale corretta la prima posizione, la risposta alla questione sarà anche influenzata da altre disposizioni di legge, le quali, andrà verificato, se favoriscano irragionevolmente la Chiesa e la religione cattolica rispetto alle altre Chiese o confessioni religiose. In definitiva, la questione se lo Stato italiano sia davvero non confessionale, equidistante e imparziale –una questione che non va confusa con la questione se sia laica (cioè, non confessionale, equidistante e imparziale) una società –appare una di quelle domande la cui risposta dipende da quel che si considerano come elementi pertinenti (concettualmente e giuridicamente) della non confessionalità, dell'equidistanza e dell'imparzialità.

contemporanea. Un primo passo fondamentale sarebbe una maggiore consapevolezza e applicazione di una laicità "matura": ciò significa non confondere laicità con laicismo ostile alla religione, né con confessionismo camuffato. Una laicità robusta implica una netta separazione degli ordini, ove Stato e Chiesa devono imparare ad operare ciascuno nel proprio ambito di competenza, senza reciproche ingerenze. Le leggi dello Stato devono essere laiche, fondate sui principi costituzionali e sul bene comune della collettività, e non, piuttosto, su precetti religiosi, pur tenendo conto della rilevanza sociale del fenomeno religioso. La laicità deve fungere da piena garanzia di libertà religiosa per tutte le confessioni nonché per gli atei, gli agnostici e i non credenti. Nessuna confessione può pretendere un ruolo di preminenza o un diritto di veto sulle decisioni legislative. Lo Stato e la Chiesa possono e devono dialogare su temi di interesse comune (quali la pace, la solidarietà, la giustizia sociale, ecc.), ma il dialogo non può mai trasformarsi in un negoziato sulla sovranità legislativa dello Stato in materie etiche o civili. Il Concordato del 1984, invero, pur avendo modernizzato i Patti Lateranensi, rimane un punto di discussione. Alcuni ritengono che sia giunto il momento di una nuova revisione dello stesso, al fine di adeguarlo ulteriormente alle esigenze di una società pluralista e per eliminare quelle clausole che, come evidenziato dal caso del DDL Zan, possono essere interpretate come basi per un'ingerenza indebita. Questo potrebbe riguardare anche il ruolo dell'insegnamento della religione cattolica o i confini della libertà religiosa in relazione ai diritti civili. Tuttavia, una revisione del Concordato è un processo politicamente e diplomaticamente molto complesso che comporterebbe un duro e costante lavoro di mediazione tra i due poteri. Un'altra via – sicuramente più facilmente perseguibile – potrebbe essere quella di una continua interpretazione evolutiva del Concordato e delle Intese, sempre più alla luce dei principi di laicità e libertà religiosa della Costituzione italiana. Questo ruolo spetta in *primis* alla Corte Costituzionale, che ha già dimostrato una forte capacità di "costituzionalizzare" le norme concordatarie. Il principio di "laicità positiva" della Corte Costituzionale dovrebbe, difatti, guidare ogni bilanciamento tra la libertà religiosa e gli altri diritti fondamentali. Ma anche la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e le direttive dell'Unione Europea giocano un ruolo crescente nell'influenzare le normative nazionali e le interpretazioni giuridiche, spingendo verso *standard* più elevati di non discriminazione e diritti civili, nonché esercitando una pressione indiretta anche sul rapporto Stato-Chiesa.

Una maggiore trasparenza nell'interazione tra i due poteri, nonché una chiara definizione delle responsabilità e dei limiti di entrambi potrebbero migliorare il loro delicato rapporto: è essenziale, invero, che l'attività di *lobbying* (o di “pressione” in generale) della Chiesa e di ogni altra organizzazione religiosa sia svolta in modo trasparente e cristallino, con registri pubblici e regole chiare, onde evitare che influenze opache compromettano l'autonomia del processo legislativo. Orbene, politici e istituzioni, dovrebbero essere più chiari nel definire i confini tra legittima espressione del pensiero religioso e indebita pressione e ingerenza su decisioni legislative che devono essere esclusivamente e totalmente laiche. Allo stesso tempo, la Chiesa deve essere consapevole che la sua libertà di espressione si inserisce in un contesto ampiamente pluralista, dove la sua voce risulta essere una tra tante, e non può arrogarsi un diritto di veto sull'azione politico/legislativa. Per far ciò, è necessaria, altresì, una maggiore educazione alla cultura della laicità e del pluralismo sia nelle istituzioni pubbliche che nelle scuole e nelle comunità religiose. Comprendere che la laicità costituisca una valida garanzia per tutti, anche per i credenti, può favorire un clima di maggiore rispetto reciproco, nonché un'ampia considerazione di tutte le voci che si confrontano in un positivo dialogo. Difatti, nonostante i conflitti, esistono ampi spazi per un dialogo costruttivo e una collaborazione tra Stato e Chiesa su temi di interesse comune e per il bene della società: ad esempio, la Chiesa svolge un ruolo insostituibile nel campo della solidarietà verso i bisognosi e dell'assistenza ai poveri, ai malati e ai migranti. In questi ambiti, la collaborazione con lo Stato può e deve essere rafforzata, riconoscendo il valore del reciproco contributo fornito. Ancora, su temi globali come la pace, la giustizia sociale, la tutela dell'ambiente e la promozione dei diritti umani, la Chiesa e lo Stato possono trovare ampie convergenze e lavorare insieme per il bene comune dell'umanità. In ultimo, dal punto di vista del patrimonio valoriale della nostra storia, la Chiesa è custode di un'immensa eredità artistico-culturale e la collaborazione statale per la sua conservazione e valorizzazione è fondamentale per mantenere intatta l'identità del Paese.

Oggi, infine, la Chiesa Cattolica si trova di fronte all'ardua sfida di mantenere la sua integrità dottrinale in un mondo sempre più secolarizzato e attento ai diritti individuali, cercando al contempo di mantenere una strutturata rilevanza pastorale. Essa, infatti, forte della sua dottrina millenaria e della sua radicata presenza nella società italiana, continua ad esercitare ancora oggi un'influenza significativa nel

contesto politico-sociale, ponendosi come custode di valori che ritiene fondamentali per l'essere umano e per il bene comune. Questa influenza si manifesta attraverso il Magistero, l'attività delle Conferenze Episcopali, la mobilitazione dei movimenti laicali e, talvolta, attraverso canali diplomatici che generano dibattiti sulla sovranità laica dello Stato. Tali dibattiti, invero, non riguardano solamente una determinata questione legale o politica, bensì un profondo confronto tra visioni diverse dell'essere umano, della famiglia e del ruolo della religione nella sfera pubblica. A ben vedere, infatti, quando la Chiesa interviene sui temi etici, dovrebbe sforzarsi di presentare le sue argomentazioni non solo come un dettame religioso, ma come una proposta fondata sulla ragione e sull'esperienza umana, dialogando con la comunità civile ed utilizzando il suo stesso linguaggio. La posizione della Chiesa, benché spesso impopolare in alcuni contesti, rimane invero un pilastro fondamentale del suo magistero, e la sua "limitata" azione politica è destinata a proseguire anche in futuro, evidenziando la tensione intrinseca tra principi religiosi immutabili e le mutevoli esigenze della società contemporanea.

Dall'altro lato, lo Stato italiano, pur riconoscendo il valore sociale della religione e le specificità del rapporto concordatario, è sempre più chiamato a garantire la piena attuazione dei principi di uguaglianza, non discriminazione e autodeterminazione dei cittadini, anche in ambiti etici sensibili (quali quelli analizzati in precedenza). La giurisprudenza italiana, in particolare, ha spesso agito da "supplente" del legislatore, colmando profonde lacune e spingendo l'ordinamento verso un maggiore riconoscimento di diritti che non trovano piena accoglienza nella dottrina religiosa. La strada futura per migliorare questo rapporto non è quella di una rottura, né di una completa assimilazione, ma di un continuo affinamento dell'equilibrio tra le due parti in gioco. Questo richiede, da parte dello Stato, una laicità chiara, coerente e non equivocabile, che sia garanzia di libertà per tutti e non lasci spazio ad ingerenze indebite, affermando la sua esclusiva competenza in materia legislativa civile; viceversa, da parte della Chiesa, una maggiore consapevolezza dei limiti della sua azione nel contesto di uno Stato laico e pluralista, pur mantenendo la sua libertà di esprimere il proprio punto di vista etico e di guidare i propri fedeli; infine, da parte di entrambi, un rinnovato impegno per il dialogo sui temi del bene comune, un'accettazione della distinzione dei rispettivi ambiti di competenza ed una reciproca comprensione delle dinamiche interne che ciascuna istituzione deve affrontare. In

ultima analisi, il rapporto Stato-Chiesa in Italia rimarrà sempre un equilibrio dinamico, mai compiuto, ma sempre da perseguire e perfezionare. La sua evoluzione sarà un indicatore cruciale della capacità dell'Italia di bilanciare tradizione e modernità, fede e ragione, in un mondo in cui la complessità etica e sociale richiederà sempre nuove sintesi e nuove forme di convivenza pacifica e rispettosa delle diverse visioni. La tesi ha cercato di gettare luce su questa dinamica, fornendo gli strumenti per comprendere le sfide attuali e per immaginare un futuro in cui il dialogo, pur nelle divergenze, possa prevalere sullo scontro, a beneficio dell'intera comunità nazionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- R. Rusconi, *Storia del cristianesimo e delle Chiese. Dalle origini ai giorni nostri*, Morcelliana, Brescia, 2019.
- E. Vercesi, *Chiesa e Stato nella storia*, Athena Audiovisuals, Milano, 1931.
- G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 6° edizione, Giappichelli, Torino, 2019.
- P. Cozzo e A. Nicolotti, *Storia del cristianesimo e delle Chiese*, Le Monnier Università, Torino, 2025.
- M. Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 5° edizione, Giappichelli, Torino, 2010.
- A. Crivellucci, *Storia delle relazioni tra Stato e Chiesa*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1886.
- J. Lortz, *Storia della Chiesa in prospettiva di storia delle idee. Antichità e Medioevo I*, Edizioni Paoline, Torino, 1992.
- L. Mezzadri, *Storia della Chiesa tra medioevo ed epoca moderna: dalla crisi della Cristianità alle Riforme (1294-1492)*, CLV, Roma, 2001.
- E. Pavesi, *La rivoluzionaria teologia di Lutero. Agli albori della Riforma protestante*. D'Ettoris, Crotone, 2022.
- C. Silva, *La separazione dello stato dalla Chiesa in Francia del 1905*, Pontificia Università Gregoriana, Roma, 2020.
- G. Dalla Torre, *Il primato della coscienza*, Studium Roma, Roma, 1992.
- M. Viglione, *Rapporti Stato e Chiesa dall'unità d'Italia ad oggi*, Vannini, Brescia, 1986.
- R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- G. Long, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica" – Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- G. Fubini, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano dal periodo napoleonico alla Repubblica*, La nuova Italia, Firenze, 1974.
- U. Beck, *Il Dio personale. La nascita della religiosità secolare*, Laterza, Bari, 2009.

- G. Disegni, *Ebraismo e libertà religiosa in Italia, Dal diritto all'uguaglianza al diritto alla diversità*, Einaudi, Torino, 1983.
- R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXI edizione, Giappichelli, Torino, 2020.
- L. Muscelli, *Chiesa e Stato dalla Resistenza alla Costituente*, in R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- P. Consorti, *1984-2014: le stagioni delle intese e la "terza età" dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica. Rivista trimestrale, fasc. 1, 2014.
- F. Margiotta Broglio, *Il negoziato per la revisione del Concordato*, in G. Acquaviva, *La grande riforma del Concordato*, Marsilio Editore, Venezia, 2006.
- G. Catalano, *Studi sulla Legazia Apostolica di Sicilia*, Reggio Calabria, 1973.
- S. Carocci, *Vassalli del papa: potere pontificio, aristocrazie e città nello Stato della Chiesa (XII-XV sec.)*, Viella Libreria Editrice, Roma, 2011.
- A. Bettetini, *Diritto ecclesiastico. Modelli e atteggiamenti dello Stato nei confronti delle confessioni religiose*, Giappichelli, Torino, 2021.
- F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, 13° edizione, Zanichelli, Bologna, 2020.
- P. Consorti, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Bari, 2020.
- A. Frangioni, *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- F. Ruffini, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- C. Cardia, *Religione (libertà di)*, in Enc. giur., Aggiornam., vol. II, Giuffrè, Milano, 1998.
- C. G. Di Cosimo, *Coscienza e Costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Giuffrè, Milano, 2000.
- P. Gismondi, *Il nuovo giurisdizionalismo italiano. Contributo alla dottrina nella qualificazione giuridica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1946.
- A. Gomez De Ayala, *Il neo-giurisdizionalismo liberale*, Giuffrè, Milano, 1966.
- J. Casanova, *Oltre la secolarizzazione*, il Mulino, Bologna, 2000.

- A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Giulio Einaudi editore, Torino, 1948.
- A. Ferrari, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto (1848-2024)*, Carocci, Roma, 2025.
- G. Dammacco e R. Santoro, *Diritto ecclesiastico e libertà religiosa. I problemi pratici di una società in trasformazione*, Libreriauniversitaria.it, 2021.
- C. A. Ciampi, *La libertà delle minoranze religiose*, a cura di F. P. Casavola, G. Long, F. Margiotta Broglio, Bologna, Il Mulino, 2009.
- F. Modugno, *La libertà religiosa e i suoi limiti costituzionali*, Jovene, Napoli, 1990.
- P. Rescigno, *Libertà religiosa e laicità dello Stato*, Zanichelli, Bologna, 2018.
- M. Di Viccaro, *Il diritto alla libertà. Art. 19 e 21 cost.*, Youcanprint, Lecce, 2024.
- V. Pacillo, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.
- A. Fuccillo, R. Santoro, F. Sorvillo, L. Decimo, G. Fusco, F. Gravino, P. Palumbo, P. Stefani, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2025.
- R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020.
- P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006.
- C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea e legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2019.
- C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico*, 4° edizione, Giappichelli, Torino, 2015.
- G. Lingua, *Laicità ed espressione pubblica delle convinzioni religiose*, in Id. (a cura di), *Ripensare la laicità*, Ets, Pisa, 2011.
- G. Boniolo, Introduzione, in Id. (a cura di), *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, Einaudi, Torino, 2006.
- M. Eliade, *Il sacro e il profano* (trad. E. Fadini), Bollati Boringhieri, Torino, 2013.

- B. Henry, A. Loretoni, A. Pirni, *Laicità e principio di non discriminazione*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2009.
- M. AA. VV., *Il principio di laicità nello Stato democratico* (a cura e con Introduzione di M. Tedeschi), Soveria Mannelli (Catanzaro), 1996.
- C. Del Bò, *La neutralità necessaria. Liberalismo e religione nell'età del pluralismo*, ETS Edizioni, Pisa, 2014.
- V. Villa, *Alcune osservazioni sulla nozione di "laicità"*, in G. Palumbo (a cura di), *Custodire la laicità nel tempo del pluralismo*, Franco Angeli, Milano, 2009.
- L. Zagato, *La "saga" dell'esposizione del crocifisso nelle aule: simbolo passivo o spia di un (drammatico) mutamento di paradigma*, in M. Ruggenini, R. Dreon, S. Galanti Grollo (a cura di), *Democrazie e religioni. La sfida degli incompatibili*, Donzelli, Roma, 2011.
- S. Sicardi, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in *Diritto pubblico*, XIII, 2007.
- G. Anello, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art.8 cpv. cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2007.
- M.C. Folliero, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Diritto e religioni*, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2009.
- P. A. Làzaro, A. Ciampani, F. García Sanz, *Religione, laicità e società nella storia contemporanea. Spagna, Italia e Francia*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2018.
- A. Francia, L. Trapassi, *I rapporti giuridici fra lo Stato e la Chiesa in Germania. Lineamenti di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2021.
- F. Calì, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla laicità concordataria al pluralismo etico*, Laterza, Roma-Bari, 2018.
- A. Boggio, *La fecondazione assistita. Tra libertà di ricerca e tutela della vita*, Giappichelli, Torino, 2011.
- G. Bartolomei, *Bioetica e diritto: La persona, le scelte, la libertà*, Il Mulino, Bologna, 2018.

- R. Colombo, *Bioetica e diritto. Laicità, valori e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2017.
- C. Casonato, *Manuale di Biodiritto*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2022.
- V. Cesareo, R. Cipriani, F. Garelli, C. Lanzetti e G. Rovati, *La religiosità in Italia*, Mondadori, Milano, 1995.
- E. Gherri, *Il matrimonio nel Diritto Canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2008.
- G. Ferrante, *Il diritto di famiglia e i nuovi modelli familiari*, Giuffrè, Milano, 2023.
- A. Violante, *Legge Cirinnà e le sfide del nuovo diritto di famiglia*, Pacini Giuridica, Pisa, 2017.
- G.M. Cazzaniga, *La Chiesa e il potere. Le sfide del papato contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- Giovanni Paolo II, *Evangelium Vitae. Lettera enciclica sul valore e l'inviolabilità della vita umana*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1995.
- P. Ricca, *La Chiesa che non cambia. Il Magistero di fronte alle sfide del mondo*, Claudiana, Torino, 2022.
- M. Armao, *L'aborto in Italia: Storia e dibattito*, Donzelli Editore, Roma, 2017.
- G. Zanetti, *La responsabilità del medico e la legge 194*, Giappichelli, Torino, 2010.
- S. Policarpo, *Donne e aborto: Una storia che continua*, Edizioni Messaggero, Padova, 2016.
- M.P. Faggioni, *Etica della vita. Il Magistero di fronte alle nuove sfide*, Queriniana, Brescia, 2015.
- N. Colaianni, *La Santa Sede e il d.d.l. Zan sulla tutela di LGBTQ*, in *Questione Giustizia*, 2021.
- E. Durkheim, *Le forme elementari della vita religiosa*, Edizioni di Comunità, Milano, 2005 (edizione orig. del 1912).
- A. Sorgato, *I reati in materia di prostituzione*, Cedam, Padova, 2009.

- M. Weber, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Rizzoli, Milano, 2017 (edizione orig. 1904-1905).
- H. Desroche, *Hommes et religions. Histoires mémorables*, Quai Voltaire, Paris, 1992.
- H. Desroche, *Sociologie de la religion*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
- C. Cardia, *La laicità difficile. Il rapporto tra Stato e Chiesa in Italia*, Marsilio, Venezia, 2018.
- G. Casuscelli, *La “supremazia” del principio di laicità nei percorsi giurisprudenziali*, in A. Barba (a cura di), *La laicità del diritto*, Aracne, Roma, 2010.
- B. Barry, *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Polity Press, Cambridge, 2000.
- A. Digiovine, *Laicità e democrazia*, in AA. VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009.
- G. Selmi, G. Garofalo Geymonat, *Prostituzione e lavoro sessuale in Italia. Oltre le semplificazioni, verso i diritti*, Rosenber&Sellier, Torino, 2022.
- S. Dolinsek e S. Hearne, *Prostitution in Twentieth-Century Europe*, 1° ediz., Routledge, Londra, 2023.
- A. Negri, G. Ragone, M. Toscano, L. Vanoni, *I simboli religiosi nella società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2022.

SITOGRAFIA

- <https://giurcost.org/decisioni/1989/0203s89.html#:~:text=Il%20principio%20di%20laici t%C3%A0%2C%20quale,come%20sola%20religione%20dello%20Stato>
- <https://www.fondfranceschi.it/costituzione/articolo-7-della-costituzione-italiana-il-commento/#:~:text=Da%20questa%20norma%20%C3%A8%20stato,garantire%20a%20 tutte%20pari%20libert%C3%A0>
- <https://www.concordatwatch.eu/silvio-ferrari-on-church--state-in-europe--t6991#:~:text=relationship%20and%20does%20not%20pay,and%20Protestant%20Chur ches%20in%20Germany>
- pewresearch.org/short-reads/2018/05/29/10-key-findings-about-religion-in-western-europe/#:~:text=Christians%20in%20Western%20Europe%2C%20including,something %20that%20cannot%20be%20measured
- <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2004&numero=389 #:~:text=dichiara%20la%20manifesta%20inammissibilit%C3%A0%20della,8%2C%20 19%20e%2020%20della>
- <https://www.eius.it/giurisprudenza/2020/229>
- <https://www.rivistalabor.it/wp-content/uploads/2021/09/Cass.-sez.-un.-9-settembre-2021-n.-24414.pdf>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62015CJ0157#:~:text=An%20employer%E2%80%99s%20 wish%20to%20project,are%20required%20to%20come%20into>
- <https://www.rivistalabor.it/wp-content/uploads/2021/09/Cass.-sez.-un.-9-settembre-2021n.24414.pdf#:~:text=E%27%20quanto%20ha%20affermato%20chiaramente,religi osa%2C%20descrivere%20anche%20uno%20dei>
- <https://www.giuridicamente.com/l/abbigliamento-con-connotazione-religiosa-nei-luoghi-di-lavoro/#:~:text=L%27ordinamento%20italiano%20manifesta%20un%20atteggiamento, una%20circolare%20del%202000%20che>
- [https://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-laicita-dello-stato_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-laicita-dello-stato_(Diritto-on-line)/)

- <https://www.cesareburgazzi.it/il-sistema-tesesco/#:~:text=diritto%20ecclesiastico%20tedesco%20ruoti%20attorno,tolleranza%20e%20parit%C3%A0%20di%20trattamento2>
- https://it.wikipedia.org/wiki/Guerra_dei_trent%27anni
- <https://www.worldhistory.org/trans/it/1-19708/guerra-dei-trentanni/>
- https://it.wikipedia.org/wiki/Rapporto_Stato-Chiesa
- <https://www.uaar.it/laicita/in-europa/#:~:text=%C3%88%20la%20nazione%20dove%2C%20storicamente%2C,Stato%2C%20che%20provvede%20alla%20loro>
- <https://www.bioeticanews.it/1-quanto-la-sentenza-rispetta-il-senso-originario-del-dettato-costituzionale/>
- <https://dirittifondamentali.it/2014/06/10/procreazione-medicalmente-assistita-illegittimo-il-divieto-di-fecondazione-di-tipo-eterologo-corte-cost-sentenza-del-10-giugno-2014-n-162/>
- https://it.wikipedia.org/wiki/Bioetica_cattolica?utm_source
- https://www.avvenire.it/vita/pagine/paglia-la-chiesa-e-contro-il-suicidio-assistito-ma-serve-una-legge-per-fermare-derive-eutanasiche?utm_source
- <https://www.esquire.com/it/news/attualita/a27390935/unioni-civili-italia-cosa-dice-legge-cirinna/>
- https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2016/02/18/papa-unioni-civili-non-mi-immischio_54d12261-27fb-4667-af59-75dba257995a
- <https://www.linkiesta.it/2020/10/papa-gay-unioni-civili-trappolone/>
- <https://it.zenit.org/2016/02/18/francesco-in-aereo-unioni-civili-il-papa-e-per-tutti-non-puo-immischiarsi-in-politica/>
- <https://www.ilsole24ore.com/art/papa-francesco-si-una-legge-unioni-civili-ADvSLRx?>
- <https://www.famigliacristiana.it/articolo/stepchild-adoption-c-e-la-fanno-i-giudici.aspx?>
- <https://lavoce.info/archives/96608/aborto-un-diritto-negato/>
- <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/ddl-zan-dal-dibattito-sul-concordato-lo-spunto-per-il-dialogo:text=verbale,dell%27accordo%20di%20revisione%20del%20Concordato>
- <https://tg24.sky.it/politica/approfondimenti/omotransfobia-legge-zan>

- https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2025/04/10/prostituzione-ed-escort-hanno-il-proprio-codice-del-fisco_a0b1e62a-361c-45ae-b4f6-fb423a39586e
- <https://www.ilsole24ore.com/art/dall-olanda-germania-quei-sette-paesi-ue-dove-prostituzione-e-legale-ABO8HgZB>
- <https://www.brocardi.it/costituzione/parte-i/titolo-i/art19.html>
- <https://www.lawpluralism.unimib.it/oggetti/599-kokkinakis-c-grecia-n-14307-88-corte-edu-camera-25-maggio-1993>
- <https://www.internazionale.it/notizie/2015/02/25/austria-riforme-legge-islam>
- https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_19811122_familiaris-consortio.html
- <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2023/12/18/0901/01963.html>
- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-26;151~art27bis!vig>
- https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_25071968_humanae-vitae.html
- <https://www.salvisjuribus.it/dignita-e-prostituzione-in-europa-e-nel-mondo/>
- <https://www.esodoassociazione.it/site/index.php/i-nostri-temi/donne-e-uomini-in-cammino/138-il-tabu-della-prostituzione-possono-le-chiese-la-cultura-e-la-societa-interrogarsi-in-modo-radicale-su-questa-mostruosita>
- <https://www.onap-profiling.org/il-sacro-e-il-profano/>