



**Ilia Pasquali Cerioli**

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,  
Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

**Genesis (contro)limitatrice dei "principi supremi", identità costituzionale  
in materia religiosa e dinamica complessa della laicità italiana.  
Riflessioni a margine delle sentenze n. 125 del 2025 e 20 del 2025  
del giudice delle leggi\***

*Genesis (Counter)Limiting of the "Principi supremi", Constitutional Identity  
in Law and Religion and the Complex Dynamics of Italian Laicità  
in Light of Two Recent Rulings of the Judge of Laws \**

**ABSTRACT:** The article examines Italian constitutional identity in matters of religion in the light of Constitutional Court judgments No. 125 and No. 20 of 2025. Judgment No. 125 of 2025 reinforces the concept of the essential and unmodifiable core of the Constitution, which can also be inferred on the basis of historical and textual interpretive criteria. Judgment No. 20 of 2025 confirms the coverage of Article 7, second paragraph, of the Constitution also with respect to concordatarian modifications, thereby consolidating the framework originally envisaged by the Constituent Assembly. On this basis, the contribution reconstructs the genesis of the concordatarian counter-limits and distinguishes the plane of constitutional identity from that of the treaty sources governing relations with the Catholic Church. The central thesis is that constitutional identity coincides with the principle of separation of orders and of mutual independence and sovereignty between State and Church and that the model of bilateral relations with religious organizations is indispensable. Finally, the article highlights the persistent marginal applicability of the principle of *laicità*, which suffers from a general political and normative *deficit* that limits its full implementation.

---

\* Contributo sottoposto a valutazione dei pari - Peer-reviewed paper.

L'Autore è membro del comitato direttivo della Rivista. The Author is a member of the Journal's Editorial Board.

Il contributo riproduce la relazione, sistematizzata e accompagnata da note essenziali, al convegno *Altro da noi? Limiti e Controlimiti nella Costituzione italiana*, tenuto all'Università Statale di Milano l'8 maggio 2026, nel quale si sono confrontati studiosi di diritto costituzionale, eurounitario, internazionale ed ecclesiastico.

© The Author(s)

Submitted: 06.06.2026 – Approved: 07.07.2026 – Published: 13.07.2026

DOI: <https://doi.org/10.54103/1971-8543/32313>



**ABSTRACT:** L'articolo esamina l'identità costituzionale italiana in materia religiosa alla luce delle sentenze costituzionali n. 125 e n. 20 del 2025. La sentenza n. 125 del 2025 rafforza il concetto del nucleo essenziale imm modificabile della Carta, evincibile anche sulla scorta di criteri interpretativi storici e testuali. La sentenza n. 20 del 2025 conferma la copertura dell'art. 7, secondo comma, Cost. anche alle modificazioni concordatarie, irrigidendo il tratto disegnato in origine dai Costituenti. Su questa base, il contributo ricostruisce la genesi dei controlimiti concordatari e distingue il piano dell'identità costituzionale da quello delle fonti bilaterali con la Chiesa cattolica. La tesi centrale è che l'identità costituzionale coincida con il principio di separazione degli ordini, di indipendenza e sovranità reciproca tra Stato e Chiesa e che il modello di bilateralità nei rapporti con le confessioni religiose sia irrinunciabile. È infine evidenziata la persistente marginalità applicativa della laicità, che soffre di *deficit* politico e normativo generale, che ne limita la piena attuazione.

**PAROLE-CHIAVE:** *Principi supremi*, counter-limits, Lateran Pacts, constitutional identity, bilaterality, independence between the State and Church, democratic sovereignty, *laicità*. Principi supremi, controlimiti, Patti lateranensi, identità costituzionale, principio di bilateralità, indipendenza tra Stato e Chiese, sovranità democratica, laicità.

**SOMMARIO:** 1. Premessa: interrogativi sull'identità costituzionale in materia religiosa a partire dalla sentenza n. 125 del 2025 del giudice delle leggi ... - 2. (*segue*) e dalla sentenza n. 20 del 2025 - 3. La genesi dei controlimiti come rimedio all'eccezione lateranense' nella Costituzione formale - 4. Principi "supremi", principi "fondamentali" ... - 5. (*segue*) ed esercizi ipotetici di rinuncia alla bilateralità pattizia - 6. Brevi conclusioni: interpretazione 'per valori' e *deficit* politico della laicità italiana.

## **1 - Premessa: interrogativi sull'identità costituzionale in materia religiosa a partire dalla sentenza n. 125 del 2025 del giudice delle leggi ...**

Nel 2025 la Corte costituzionale ha pronunciato due sentenze di particolare rilievo per la nostra materia, la n. 20 e la n. 125. Per ragioni di logica argomentativa prenderò in considerazione anzitutto la seconda.

L'importanza della sentenza n. 125 travalica ampiamente la questione di costituzionalità della disposizione che consente al



commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari rimessi alla sua successiva definizione<sup>1</sup>.

Alla teoria del diritto ecclesiastico interessano alcuni impegnativi passaggi di carattere generale delle motivazioni. Più precisamente, rileva il secondo periodo del punto 5.2.1 del *considerato in diritto*, nel quale la Corte osserva che

«il complesso delle previsioni normative che scolpiscono l'identità della nostra Costituzione definisce quelli che la giurisprudenza di questa Corte chiama principi “fondamentali” o “supremi”, identificabili, nel corpo della Costituzione, sulla base di saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico. Tali principi “non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali” (sentenza n. 1146 del 1988), sicché costituiscono un limite assoluto per le fonti – pur di rango costituzionale – previste dall'art. 138 Cost.»;

e, ancora, che

«[l']identità della Costituzione è pertanto definita, nel suo “contenuto essenziale”, una volta per tutte dalla Costituzione stessa, senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possano in alcun modo legittimamente scalfirla o alterarla, tant'è vero che, qualora fossero in contrasto con l'insieme delimitato dei principi fondamentali (supremi), sarebbero costituzionalmente illegittime (sull'immodificabilità di tali principi, fra le altre, oltre alla citata sentenza n. 1146 del 1988, le sentenze n. 159 del 2023, n. 115 del 2018, n. 118 del 2015, n. 238 del 2014, n. 134 del 2002, n. 203 del 1989 e l'ordinanza n. 24 del 2017). Se a una legge

---

<sup>1</sup> Si tratta dell'art. 29, secondo comma, della l. n. 1766 del 1927. La Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, ha sollevato la questione individuando come parametri diretti gli artt. 24, 111 e 117 Cost. e, attraverso quest'ultimo, l'art. 6 CEDU e l'art. 47 CDFUE. Il giudice delle leggi ha dichiarato inammissibili le questioni indicando un'interpretazione conforme. Per un primo commento all'arresto, di respiro generale, si vedano **S. BARTOLE**, *Interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quad. cost.*, n. 4 del 2025, p. 959 ss., e **N. LUPO**, *Le “clausole europee” degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. alla luce della sentenza n. 125 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in cammino: rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, n. 1 del 2026, p. 1 ss.; più circoscritto al merito della questione **R. CARRANO**, *La disciplina degli usi civici al vaglio della Corte costituzionale: note a margine della sentenza n. 125 del 2025*, in *Consulta online*, n. 1 del 2026, p. 214 ss.



costituzionale o di revisione costituzionale fosse consentito farlo, infatti, essa introdurrebbe un nuovo limite alle successive leggi di revisione costituzionale, ponendosi come condizione della loro legittimità pur essendo pariordinata. Sennonché, il regime delle condizioni di legittimità delle fonti di rango costituzionale è definito direttamente dalla Costituzione e non è nella loro libera disponibilità: eccezion fatta per la Costituzione, nessuna fonte può essere ministra del proprio regime normativo (della propria “forza” e del proprio “valore”), che dipende sempre dalla fonte di rango superiore».

È compito di altri studiosi interrogarsi, leggendo il provvedimento, sulle diverse concezioni dell’“ordine totale”<sup>2</sup> cui danno vita la dimensione valorial-materiale e quella testual-normativa della Costituzione; sulla natura “riflessiva”, in senso derivato, o “performativa”, in senso originario<sup>3</sup>, del testo entrato in vigore nel 1948 nel rapporto dinamico con le sue interpretazioni e le sue trasformazioni.

Per quanto ci occupa, l’arresto ripropone all’ecclesiasticista diversi interrogativi. Provo a elencare quelli che ritengo oggi maggiormente significativi:

- (i) quale sia l’“identità costituzionale” in materia religiosa che emergerebbe “sulla base di saldi criterî interpretativi d’ordine testuale e storico”;
- (ii) più in particolare, quale sia il suo correlato “contenuto essenziale”, fissato “una volta per tutte dalla Costituzione stessa”;
- (iii) quali problemi ponga l’uso ‘disinvolto’, come sinonimi, tra principi definiti ora “supremi” ora “fondamentali”;
- (iv) quale margine teorico vi sia per eventuali interventi di modifica del legislatore di revisione costituzionale o del legislatore costituzionale circa un (del tutto) ipotetico abbandono del modello pattizio, analogamente alle riflessioni ampiamente dibattute in dottrina<sup>4</sup> sulla legittimità o meno di una cosiddetta *Italexit*.

---

<sup>2</sup> Utilizzando l’efficace e fortunata espressione di **C. MORTATI**, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, (ora) in *Raccolta di scritti, II, Scritti sulle fonti del diritto e dell’interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 14.

<sup>3</sup> Secondo le interessanti definizioni proposte da **A. MORRONE**, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2024, p. 214 ss.

<sup>4</sup> La letteratura sul tema è ricca. Mi limito a segnalare, anche per ulteriori rimandi, **N. LUPO**, *La “super clausola europea” contenuta nell’art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di “Italexit” con i principi supremi*, in *Rass. Dir. pubb. europ.*, n. 2 del 2023, p. 211 ss.



## 2 - (segue) e dalla sentenza n. 20 del 2025

Simili questioni, 'classiche' nei tratti di fondo, acquistano nuovi riflessi con la sentenza costituzionale n. 20 del 2025. La Consulta ha affermato, per la prima volta con chiarezza, come le leggi di derivazione concordataria, anche recettive dell'Accordo del 1984, restano coperte, *tout court*, dall'art. 7, secondo comma, Cost. Dal tono assertivo dell'affermazione sembra dedursi che la resistenza cosiddetta 'attiva' al sindacato di costituzionalità, assicurata alla fonte esecutiva dei Patti del 1929, sia da estendersi anche a quella delle loro modifiche.

Si tratta di un orientamento del quale erano emerse tracce a partire dal 1989<sup>5</sup>, seppure con incerte 'variazioni' sul tema, in *obiter dicta* nel 2007<sup>6</sup> e nel 2014<sup>7</sup>. Con il provvedimento dell'anno scorso il giudice delle

---

<sup>5</sup> Come noto, nella sentenza n. 203 del 1989 la Corte si è interrogata sulla costituzionalità della legge di esecuzione delle nuove norme concordatarie sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica in relazione alla laicità, per la prima volta indicata come principio supremo, "uno dei profili della forma di Stato", ritenendo così implicitamente coperta la l. n. 121 del 1985 alla stregua della l. n. 810 del 1929.

<sup>6</sup> Nella sentenza 349 del 2007, la Corte ha osservato che l'art. 7 Cost. fa riferimento "a ben identificati accordi, concernenti [...] i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica", non potendo riguardare "norme convenzionali diverse da quelle espressamente menzionate". L'osservazione è ambivalente. Se per "norme convenzionali [...] espressamente menzionate" la Consulta pensasse solo ai Patti del Laterano, si potrebbe ritenere che il collegio consideri gli Accordi di Villa Madama estranei alla copertura assicurata dal secondo comma dell'art. 7, per ricadere interamente nella portata dell'art. 117, primo comma, Cost. (conclusione francamente troppo 'innovatrice' rispetto alla 'politica istituzionale' tenuta nei decenni dal giudice delle leggi). Se invece per "norme convenzionali [...] espressamente menzionate" si intendessero (come sembra più confacente alle parole e al senso complessivo della frase, volto a considerare l'art. 117, primo comma, Cost. quale *genus* rispetto alle *species* rappresentate dagli articoli 10, secondo comma, e 7, secondo comma, Cost.) i Patti lateranensi e le loro modificazioni (siccome regolanti gli uni e gli altri i rapporti della Repubblica con la Chiesa cattolica), l'interpretazione vedrebbe prevalere, al contrario, l'art. 7, secondo comma, Cost. sull'art. 117, primo comma, Cost. La dottrina ha commentato ampiamente la sentenza, con varietà di spunti e osservazioni, dei quali non si può dare conto in questa sede. Ha offerto una precisa ricostruzione critica delle diverse opzioni ermeneutiche **A. LICASTRO**, *La Consulta si pronuncia in materia di ICI su immobili ecclesiastici "a uso misto" ribadendo l'applicabilità dell'art. 7 Cost. all'Accordo di modificazioni del Concordato*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 3 del 2025, p. 788 ss.

<sup>7</sup> Nella sentenza n. 238 del 2014 la Corte ha precisato che "i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona" costituiscono un "limite all'ingresso [...] delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del



leggi lo sostiene ora espressamente, seppure argomentando in modo laconico<sup>8</sup>. Le poche righe, severe verso il remittente, tradiscono un giudizio dato quasi per ovvio, benché in dottrina il dibattito sia tutt'altro che sopito<sup>9</sup>.

La decisione origina dall'ordinanza con la quale la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte ha indubiato di legittimità costituzionale la vecchia disciplina ICI<sup>10</sup>, applicabile *ratione temporis* alla controversia. Il giudice di merito ha rilevato un contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7, terzo comma, del nuovo Concordato circa l'esclusione da "ogni imposizione tributaria per le attività religiose degli enti ecclesiastici".

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il quesito con una critica rivolta alla ricostruzione del quadro normativo da parte del remittente; ma soprattutto, guardando a quello che qui ci interessa di più, per "l'inesatta individuazione del parametro". Nei sottoparagrafi del punto 6 del *considerato in diritto* la Consulta afferma che il giudice tributario

"nell'evocare a parametro l'art. 117, primo comma, Cost., neppure si interroga sul tema della fonte di copertura costituzionale delle modificazioni dei Patti lateranensi. [...] Nell'ordinanza di rimessione si richiama la sentenza di questa Corte n. 349 del 2007, a proposito del rinvio mobile che l'art. 117, primo comma, Cost.

---

Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971)". La Corte cita espressamente, dunque, sia i Patti lateranensi sia il Concordato, individuando come controlimite i parametri citati. Siccome i Patti comprendono notoriamente Trattato e Concordato (e Convenzione finanziaria) del 1929, il riferimento al Concordato si deve intendere necessariamente riferito all'Accordo del 1984, benché la fonte non abbia quel *nomen*. Non è accettabile, infatti, l'ipotesi di un 'errore' della Corte nel ritenere i Patti del Laterano composti solo dal Trattato. Per conseguenza, l'art. 7, secondo comma, parrebbe continuare ad assicurare - ma il condizionale è opportuno, vista questa anomalia nominalistica - l'originaria copertura anche alle modificazioni dei Patti mussoliniani.

<sup>8</sup> Lo ha sottolineato anche **A. CESARINI**, *Il diritto ecclesiastico tributario alla prova del primato europeo: nuove riflessioni da Corte cost. n. 20 del 2025*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese/about>), n. 9 del 2025, in particolare p. 74 ss.

<sup>9</sup> I diversi orientamenti sono ben sintetizzati, con richiami anche alla manualistica più risalente, da **A. LICASTRO**, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 50 ss.

<sup>10</sup> Si tratta dell'art. 7, primo comma, lett. i), del d.lgs. n. 504 del 1992, nella parte in cui, riferendosi a immobili utilizzati esclusivamente per finalità di religione o di culto, "non consentirebbe lo scorporo delle superfici adibite ad attività diverse".





realizza verso le norme internazionali convenzionali di volta in volta pertinenti, in tal senso qualificate come norme interposte, ai fini del sindacato di legittimità costituzionale. Tale sentenza ha peraltro evidenziato come, tra i vincoli internazionali di matrice pattizia, quelli concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica si trovino in una posizione differenziata, in ragione di quanto disposto dall'art. 7 Cost. (punto 6.1. del *Considerato in diritto*). [...] Senza neanche esplicitare il tema, il rimettente dà per scontato che le modificazioni dei Patti lateranensi, cioè l'Accordo di Villa Madama, ricevano copertura costituzionale dalla fonte generale di cui all'art. 117, primo comma, Cost., anziché da quella, specifica, di cui all'art. 7, secondo comma, Cost. La giurisprudenza di questa Corte ha invece ricondotto a quest'ultimo il sindacato di legittimità costituzionale sulle disposizioni del Concordato lateranense e sulle modificazioni ad esso apportate (sentenze n. 203 del 1989, n. 1146 del 1988 e n. 18 del 1982)".

La sentenza della Consulta solleva alcune perplessità. I dubbi non riguardano la sottolineatura del secondo comma dell'art. 7 Cost. Il testo della disposizione è chiaro nel riferirsi anche a (future e indefinite) "modificazioni" e resta appropriato sia rispetto all'invocazione dell'art. 10, primo comma<sup>11</sup>, Cost. sia del successivo art. 117, primo comma<sup>12</sup>.

Invero, i vincoli reciproci che nascono dagli accordi tra lo Stato e la Chiesa cattolica non sono compiutamente assimilabili, *ratione materiae* (anzitutto *libertatis*), alle fonti (fatto e atto) internazionali. Per di più, una simile lettura rischierebbe di introdurre una frattura rispetto al principio di bilateralità nei rapporti con le confessioni. Il risultato sarebbe un'emarginazione di sistema dell'art. 8, terzo comma, Cost. a svantaggio dei gruppi di fede privi di soggettività - appunto - internazionale<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Evocato invece, per le fonti successive ai Patti del Laterano, da F. FINOCCHIARO sin dalla prima edizione del suo fortunato manuale *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 1986, p. 98.

<sup>12</sup> In questo senso, invece, N. COLAIANNI, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso tra Costituzione e convenzioni con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2012, in particolare p. 2 ss.; F. ALICINO, *Laicità e bilateralità a trent'anni dalla sentenza madre. I test dell'Islam italiano e dell'ateismo militante*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2021, in particolare p. 37 ss.

<sup>13</sup> Il principio di bilateralità è disegnato dagli articoli 7, secondo comma, 8, terzo comma, e 117, secondo (non primo) comma, lett. c, Cost., rappresentando in modo unitario, a prescindere dalla diversa natura della soggettività dei protagonisti (Repubblica, Chiesa cattolica, altre confessioni religiose), ambiti specifici di rapporti interordinamentali funzionali alla garanzia, secondo le peculiari qualità di ciascuno, della libertà religiosa organizzata.



Piuttosto, sarebbe stato opportuno che la Corte, cogliendo l'occasione ed elaborando un importante precedente<sup>14</sup>, avesse fatto almeno cenno alle possibili diverse coperture delle fonti in parola derivate ora dal richiamo "specifico"<sup>15</sup> ai Patti (prima frase) ora da quello generico alle loro "modificazioni" (seconda frase)<sup>16</sup>. Entrambi i passaggi sono parte dell'enunciato dell'art. 7, secondo comma, Cost. Ma la legge di esecuzione primi (n. 810 del 1929) vi resta coperta nei termini di eccezionalità<sup>17</sup> rappresentati dalla perdurante vigenza del Trattato del Laterano nelle parti non modificate; la legge di esecuzione degli Accordi di Villa Madama (n. 121 del 1985) come fonte sub-costituzionale, al riparo da interventi unilaterali ordinari.

Invero, il superamento delle condizioni casistico - temporali degli anni Quaranta raggiunto con la revisione concordataria degli anni Ottanta del secolo scorso non può che determinare un 'abbassamento' del livello del controlimite, passando dai principi supremi a tutti gli altri principi costituzionali<sup>18</sup>.

Il richiamo alle generiche "modificazioni" come fonti di produzione, e non specifico alle fonti di cognizione "Patti Lateranensi", implica che le loro leggi - veicolo, pur restando atipiche nella loro garanzia di resistenza passiva, si allineano alle leggi di approvazione

---

<sup>14</sup> Nella sentenza n. 16 del 1978 la Consulta (punto 4 del *considerato in diritto*) osservò: «[...] non si vuol certo sostenere che i Patti lateranensi siano stati costituzionalizzati ad ogni possibile effetto [...]. Al contrario, dal capoverso dello stesso art. 7 risulta testualmente che "le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale" (ma sono apportabili, dunque, nelle forme della legislazione ordinaria)».

<sup>15</sup> E "puntuale", aggiunge la Corte nella citata sentenza n. 16 del 1978.

<sup>16</sup> Si tratta di una prospettiva ermeneutica non unanime in letteratura (si veda tra tutti in senso contrario **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 6<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 101 ss.).

<sup>17</sup> In questo senso **S. BERLINGÒ**, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, UTET, Torino, 1991, p. 465; seppure con argomentazioni parzialmente diverse **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna, 1996, p. 239; più recente **A. LICASTRO**, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 48.

<sup>18</sup> In questo senso **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano: intersezioni e interpretazioni*, in **S. BERLINGÒ**, **G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Giappichelli, Torino 2020, p. 114; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Appunti ragionati di diritto ecclesiastico. Fattore religioso e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 67 ss.; *contra*, **A.G. CHIZZONITI**, *Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 43, il quale esclude che l'art. 7, secondo comma, sia "norma a tempo" (ma - chiosando - a tempo è solo la norma espressa nella prima frase, non nella seconda).





delle intese *ex art. 8*, terzo comma, Cost.: un ripristino armonioso del principio di eguale libertà confessionale, come nelle intenzioni rassicuranti dei Padri costituenti<sup>19</sup>.

Pertanto, rammarica questo silenzio della Corte costituzionale. La prospettiva del Collegio, che sembra rivolta al passato<sup>20</sup>, è foriera di suggestioni se letta insieme alle motivazioni della successiva sentenza n. 125. Si potrebbe, per esempio, ritenere che l'identità costituzionale italiana in materia religiosa (e di coscienza) abbia i tratti dominanti del principio pattizio e, solo in quanto compatibile, della laicità. Un ritorno alla vecchia dottrina della prevalenza del secondo comma dell'art. 7 Cost. sul primo comma<sup>21</sup>.

L'identità - citando la sentenza n. 125 - è fissata "un volta per tutte dalla Costituzione stessa" e il suo contenuto essenziale emerge da "saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico". Così ragionando, si potrebbe pensare che i Costituenti, menzionando espressamente i Patti lateranensi ma non il principio supremo, avessero voluto inesorabilmente irrigidire le fattezze testuali della Carta, che non cita la laicità.

È sulla bontà o meno di simile equazione che bisogna, a mio avviso, riflettere. Anticipo sin d'ora che il quadro teorico che intendo abbracciare, pur forte di una tradizione ormai solida nella sua consistenza dommatica<sup>22</sup>, fatica ancora a trovare pieno conforto nell'esperienza giuridica.

Per onestà intellettuale occorre ammettere che la laicità è assente dalla giurisprudenza costituzionale ormai da molti anni; non è mai stata utilizzata come parametro di costituzionalità nemmeno quando evocata; resta un principio di settore, a dispetto della sua caratura apicale e del suo più recente e ampio enunciato; continua a non trovare riconoscimento nella normazione.

---

<sup>19</sup> Mi riferisco, in particolare, a quelle di Giuseppe Dossetti, che vedeva nel secondo comma dell'art. 5 (oggi art. 7) solo una norma sulla produzione giuridica, non una norma materiale, escludendo ogni effetto di 'costituzionalizzazione' dei Patti.

<sup>20</sup> Ma trova conferma in dottrina recente (si veda **A. BETTETINI, A. PEREGO**, *Diritto ecclesiastico*, Padova, Cedam, 2023, p. 58).

<sup>21</sup> In questo senso, per tutti, **P.A. D'AVACK**, *I rapporti tra Stato e Chiesa*, in **AA. VV.**, *Commentario sistematico alla Costituzione*, a cura di P. CALAMANDREI, A. LEVI, vol. I, Barbera, Firenze, 1950, in particolare p. 102 ss.

<sup>22</sup> A partire da **G. CASUSCELLI**, *Concordati intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, e dello stesso A., *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984.



Gli indici che il principio supremo resti segregato in una sorta di “retorica tecnica” del giudice costituzionale si fanno concordanti.

### **3 – La genesi dei controlimiti come rimedio all’“eccezione lateranense” nella Costituzione formale**

Per affrontare le questioni poste dalle due richiamate sentenze costituzionali del 2025 è necessario tornare alla precedente sentenza n. 30 del 1971. Una pietra miliare dalla quale ha preso corpo, proprio nella nostra materia, la teoria dei cd. “controlimiti”, seppure con sembianze *sui generis*. L’eccezionalità (in senso tecnico) e l’assoluta unicità, nel panorama dei 139 articoli della Carta, del richiamo a fonti di cognizione (i Patti del Laterano) diverse dalla Costituzione stessa ne ha condizionato l’esordio in senso ulteriormente peculiare.

Un controlimite, infatti, nasce per ostacolare l’ingresso nell’ordinamento di un prodotto giuridico *extra moenia*. Nel nostro caso, la singolarità è consistita nell’arginare la *vis* ‘extra-ordinaria’ dei Patti. Tali accordi, però, non sono del tutto ‘fuori le mura’, perché compongono l’enunciato di una disposizione costituzionale allocata addirittura tra i principi esplicitamente ‘fondamentali’ (l’art. 7, secondo comma, prima frase).

A mio avviso, questa è una delle ragioni per le quali è stato necessario, anche sotto il profilo lessicale, individuare una categoria di principi di nome diverso, chiamati per l’occasione ‘supremi’. L’aggettivo rimanda a una “incidenza emozionale”<sup>23</sup> del controlimite e qualifica la forza apicale di prevalenza, se necessario, su un meccanismo produttivo di diritto eccezionale posto dalla stessa Costituzione. Ne resta così piegato il dato dispositivo formale, ancorché definito espressamente “fondamentale”.

Ma la categoria dei principi supremi nasce ibrida, non interamente assimilabile a ‘classici’ controlimiti né a semplici limiti, rivolti (come infatti sarà successivamente riconosciuto)<sup>24</sup> al potere del legislatore costituito (di revisione costituzionale, costituzionale, ordinario).

---

<sup>23</sup> L’acuta espressione è di R. NANIA, *Principi supremi e revisione costituzionale (annotazioni sulla progressione di una controversia scientifica)*, in *NOMOS. Le attualità del diritto*, n. 1 del 2016, p. 5.

<sup>24</sup> Nella fondamentale sentenza n. 1146 del 1988 del giudice delle leggi.



Questa singolarità segna la strada, certo non semplice, per cogliere, con una certa sicurezza, l'identità costituzionale in materia religiosa della Repubblica, che si gioca sul crinale scivoloso tra generalità e specialità<sup>25</sup>. La sentenza n. 30 del 1971 ci indica, quantunque forse con troppa sintesi, la soluzione.

Osserva in modo adamantino la Consulta, al punto 3 del *considerato in diritto*, che l'intero art. 7 Cost.

“non sancisce solo un generico principio pattizio da valere nella disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, ma contiene altresì un preciso riferimento al Concordato in vigore e, in relazione al contenuto di questo, ha prodotto diritto; tuttavia, giacché esso riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità, non può avere forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato”.

La Corte asserisce in modo chiaro che i principi supremi, con i loro attributi primaziali, sono espressione dell'indipendenza e della sovranità dello Stato secondo le sue fattezze di ordine costituzionale<sup>26</sup>; in altre parole, secondo la sua forma: repubblicana e democratica (art. 1, primo comma, Cost.), pluralista (art. 2 Cost.) anche in senso confessionale (art. 8, primo comma, Cost.), liberale ed egualitaria (art. 2 e 3 Cost.) e sottratta al potere di revisione (art. 139 Cost.).

Riposa dunque nel principio di indipendenza e sovranità della Repubblica in un'architettura siffatta – *id est*, in radice, laica<sup>27</sup> - l'identità costituzionale in materia religiosa del nostro ordinamento<sup>28</sup>. L'assioma è assistito – come vuole la sentenza n. 125 del 2025 – da “saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico”, risulta fissato “una volta per tutte dalla Costituzione stessa” e descrive un “contenuto essenziale”.

Infatti, è proprio il testo del primo comma dell'art. 7 Cost. a citare i concetti di indipendenza, sovranità e ordine, rapportandoli

---

<sup>25</sup> A questo argomento è dedicato il bel volume, **AA. VV.**, *Specialità e fattore religioso. Nodi giuridici per una società plurale*, a cura di M. TOSCANO, Giappichelli, Torino, 2025.

<sup>26</sup> In argomento, per tutti, si vedano le riflessioni di **T. MARTINES**, *Ordine dello Stato e “principi supremi” della Costituzione*, in **AA. VV.**, *Stato democratico e regime pattizio*, a cura di S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, Giuffrè, Milano, 1977, p. 74 ss.

<sup>27</sup> Tanto è vero che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 203 del 1989, afferma nell'*incipit* del punto 4 del *considerato in diritto*, che il principio supremo di laicità “è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica”.

<sup>28</sup> In tema **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 40 ss.



reciprocamente allo Stato e alla Chiesa cattolica, a conferma storica della cesura radicale rispetto al confessionismo “ideologico”<sup>29</sup> del regime previgente. Le parole utilizzate rivelano senza dubbio un “contenuto essenziale” – come infatti è stato definito dalla Consulta nella sentenza n. 334 del 1996<sup>30</sup> - del sistema pensato e dipinto dalla Costituente.

Per contro, i Patti lateranensi, benché menzionati nell’art. 7, non descrivono un’identità immobile, fissata “una volta per tutte dalla Costituzione stessa”. Si tratta di una fisionomia di partenza, senz’altro caratterizzante (per il tempo di permanenza della sua natura di eccezionalità), ma aperta in divenire a cambiamenti.

La Carta, nel primo comma del medesimo articolo, li ha fatti precedere (sia sotto il profilo testuale sia assiologico) dall’inequivocabile affermazione del principio di separazione degli ordini, di sovranità indipendente della Repubblica democratica dalla Chiesa cattolica (e *viceversa*); e li ha fatti succedere, nella seconda parte del secondo comma, dalla prospettiva di loro future “modificazioni”.

Per di più, l’essenza di sistema che esprime il secondo comma dell’art. 7 manifesta il più ampio principio di bilateralità, declinandolo sui rapporti con la Chiesa cattolica. Le regole ivi contenute sono invece circoscritte alla produzione giuridica del rimando agli accordi del 1929 e alle loro modifiche.

#### 4 - Principi “supremi”, principi “fondamentali” ...

All’alba della genesi dei controlimiti, la Corte costituzionale ha rimarcato una diversità lessicale tra i presidi di garanzia della propria sovranità democratica: i principi “supremi” rispetto all’ingresso delle norme di derivazione concordataria<sup>31</sup>; i principi “fondamentali” dell’ordinamento costituzionale unitamente ai “diritti inalienabili della persona umana” rispetto a quelle (allora) comunitarie<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> J. PASQUALI CERIOLO, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 35 ss.

<sup>30</sup> Nella quale, al punto 3.2 del *considerato in diritto*, si evidenzia «la distinzione tra “ordini” distinti, che caratterizza nell’essenziale il fondamentale o “supremo” principio costituzionale di laicità o non confessionalità dello Stato».

<sup>31</sup> A partire dalle sentenze nn. 30, 31 e 32 del 1971, n. 12 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977, n. 16 del 1978.

<sup>32</sup> A partire dalla sentenza n. 183 del 1973.



Ribadisco che la distinzione tra principi “supremi” e principi “fondamentali” deriva, a mio giudizio, dalla necessità tecnica, figlia della peculiare complessità delle fonti del diritto ecclesiastico, di superare l’unicità del richiamo espresso dalla Carta ai Patti del 1929. Al contrario, nessuna disposizione costituzionale si riferisce a specifiche fonti di cognizione eurounitarie o altrimenti internazionali.

Il giudice delle leggi ha per molti anni mantenuto viva, almeno nel suo linguaggio, questa classificazione<sup>33</sup> allorché si è trattato di elencare complessivamente i (diversi) controlimiti. Non vi sono elementi per ritenere che lo abbia fatto distrattamente.

Nella sentenza n. 238 del 2014 la Corte sembra, invece, aver unificato il parametro, sottolineando come

«i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un “limite all’ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l’ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l’art. 10, primo comma della Costituzione” (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali “controlimiti” all’ingresso delle norme dell’Unione europea [...] all’ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato [...]».

E specificando che

“essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell’ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988)”.

Simile apparente ‘abbandono’ della categoria dei principi “supremi” in favore di quella dei principi “fondamentali” accompagnata dal riferimento ai “diritti inalienabili della persona”, se confermato in una scelta consapevole di sostanza (cioè oltre semplici distinzioni linguistiche, di per sé poco rilevanti), avrebbe aperto scenari dirompenti nella nostra materia, soprattutto in relazione all’eguaglianza, che la giurisprudenza costituzionale fatica ad annoverare tra i principi supremi<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Che risulta accolta dalla citata sentenza n. 1146 del 1988 (punto 2.1 del *considerato in diritto*) e confermata dalla sent. n. 348 del 2007 (punto 4.7 del *considerato in diritto*).

<sup>34</sup> Vago anche in materie estranee al diritto ecclesiastico (vedi, per esempio, il punto 2 del *considerato in diritto* nella sentenza n. 15 del 1996).



In questa prospettiva<sup>35</sup>, l'indubbio ruolo dell'eguaglianza senza distinzione di religione a servizio di una garanzia effettiva della dignità e dei diritti inviolabili di credo e convinzioni<sup>36</sup>, svolgerebbe, in chiave (contro)limitatrice, un decisivo ruolo di armonizzazione del sistema di *Law and Religion* e *Church and State*, anche bilaterale. In particolare, il principio guiderebbe la disciplina dei rapporti con tutte le confessioni religiose, cattolica compresa, all'ossequio per la tipicità di funzioni assegnata alle fonti pattizie dalla Costituzione, senza ammettere disparità privilegiate.

Invero, eventuali diversità di trattamento sarebbero realmente ritenute ragionevoli e giustificate solo se finalizzate all'emersione dei tratti identitari specifici di ciascun gruppo di fede. In ciò, si darebbe maggior peso all'affermazione del divieto di differenziare sulla base di criteri quantitativi e sociologici nella disciplina giuridica del fenomeno religioso, *vetitum* che la Corte ha elaborato censurando, sin ora, solo il diritto unilaterale<sup>37</sup>.

Per di più, ne uscirebbe rafforzato, e precisato rispetto alla natura e alla resistenza di ogni fonte, il riferimento ai quei "criteri di imparzialità" che l'enunciato contemporaneo del principio supremo di laicità vuole destinarsi alla "tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti"<sup>38</sup>.

Tuttavia, non mi risulta che la Consulta abbia dichiarato l'eguaglianza controlimite rispetto all'impatto della legislazione concordataria<sup>39</sup>. Anzi, il giudice delle leggi ha in passato sostenuto il contrario: una differenza pattizia di trattamento non configura una violazione del principio di eguaglianza di cui al primo comma dell'art. 3 perché la discriminazione stessa risulta, nei sensi indicati con la sentenza di pari data n. 30, espressamente consentita da altra norma costituzionale, e cioè dall'art. 7, secondo comma, che, per la disciplina dei

---

<sup>35</sup> Cioè nel senso di un'aderenza concettuale sempre più stretta tra nucleo identitario della Costituzione e teoria e pratica dei diritti inviolabili (sulla quale **A. APOSTOLI**, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale*, rivista telematica, n. 3 del 2018, in particolare p. 16 ss).

<sup>36</sup> Sul punto rinvio, per tutti, a **G. CASUSCELLI**, *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, specie p. 432 ss.

<sup>37</sup> A partire dalle sentenze n. 440 del 1995 e 329 del 1997.

<sup>38</sup> Secondo la formula coniata dalla Corte nella sentenza n. 67 del 2017.

<sup>39</sup> Come osserva esattamente **P. FARAGUNA**, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 63 ss.





rapporti fra Stato e Chiesa, rinvia ai Patti lateranensi dei quali il Concordato è parte integrante<sup>40</sup>.

La sentenza n. 125 del 2025 ha sciolto il dubbio. La locuzione principi supremi torna a ricorrere nelle motivazioni, descrivendo i parametri fondamentali che identificano l'essenza dell'ordinamento costituzionale. Alla luce di questo orientamento, credo sia ragionevole sostenere che il precedente del 2014 non integrasse un *revirement* semplificatorio (cioè volto circoscrivere un'unica classe utilizzabile sia in diritto ecclesiastico che internazionale ed eurounitario), ma solo un uso 'libero' di espressioni differenti aventi lo stesso contenuto. Insomma, una questione, in quello specifico caso, meramente nominalistica.

I principi supremi restano quindi in campo. Ritengo, anche alla luce dell'orientamento 'conservatore' della sentenza n. 20 del 2025, che continueranno a fungere da controlimiti alle norme di derivazione concordataria. E tra loro non figura, almeno sino a oggi, l'eguaglianza.

Certo, non si può non osservare che siamo dinanzi a una "babele terminologica"<sup>41</sup>, foriera, per quanto ci occupa<sup>42</sup>, di serie incertezze dommatiche e applicative.

### 5 - (segue) ed esercizi ipotetici di rinuncia alla bilateralità pattizia

La dottrina specialistica si è chiesta, anche alla luce della sentenza costituzionale n. 125 del 2025, se l'art. 11 Cost. costituisca una "super clausola europea". È insegnamento di base, infatti, che le "limitazioni di sovranità" previste dall'articolo assicurano al diritto UE un primato su ogni rango del diritto interno, salvi naturalmente gli specifici controlimiti.

In letteratura ci si chiede, allora, se tale disposizione tratteggi "una volta per tutte" la nostra identità costituzionale. Dalla risposta potrebbe discendere la legittimità o meno di una modifica alla norma e, per l'effetto, di una cosiddetta 'Italexit'. Qualora l'art. 11 esprimesse un

---

<sup>40</sup> Così, scorrendo apertamente di "discriminazione", la sentenza n. 32 del 1971 della Consulta; sulla stessa linea, seppure meno esplicita, la sentenza "gemella" n. 31 del 1971; più di recente, ma in linea con tale orientamento, la sentenza n. 24 del 2004, che ammette deroghe al principio di eguaglianza se legittimate dalla Costituzione stessa o da altra legge approvata ai sensi dell'art. 138 Cost.

<sup>41</sup> L'espressione è di P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione*, cit., p. 27 ss.

<sup>42</sup> Ma non solo, viste le considerazioni generali sul punto, riferite ad altre branche del diritto, di P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione*, cit., p. 24 ss.



principio supremo, disegnando un'essenza immodificabile, la Repubblica non potrebbe uscire dall'Unione europea nemmeno attraverso un procedimento di revisione costituzionale<sup>43</sup>.

Alla stessa stregua, non è bizzarro domandarsi se il capoverso dell'art. 7 costituisca una sorta di 'super clausola pattizia'; di talché, sarebbe illegittimo per la Repubblica rinunciare al vigente assetto (i Patti, seppure modificati) di rapporti con la Chiesa cattolica. L'interrogativo evidenzia punti di contatto con la questione eurounitaria. Vediamo perché.

Si è osservato sopra (criticamente) che la sentenza n. 20 del 2025 nulla ha distinto rispetto alle coperture derivanti ora dalla prima ora dalla seconda frase del comma. A detta della Consulta, le leggi di esecuzioni degli accordi del 1929 e delle loro modifiche resistono, quindi, al sindacato di costituzionalità sollevato in relazione alla Costituzione formale. Pertanto, la Corte ha implicitamente confermato che i "controlimiti concordatari" restano, in ogni caso, i principi supremi. Siffatto parametro è stato espressamente ri-chiamato - si è detto sopra - nella sentenza n. 125 del 2025.

Allora, ritengo che al quesito, non semplice, si debba dare una risposta articolata, argomentando a partire da un presupposto indiscutibile: l'identità costituzionale, nell'indicata e testuale essenza della reciproca e irriducibile distinzione tra indipendenza e sovranità di Stato e confessioni, vieta il ritorno a un regime confessionista o giurisdizionalista<sup>44</sup>.

Si è osservato, anzitutto, che i Patti lateranensi non rappresentano un apparato immodificabile, fissato "una volta per tutte" dai Costituenti. Anzi, in caso di accordo tra Stato e Chiesa cattolica, le loro "modificazioni" sono 'addirittura' introdotte con legge ordinaria, come avvenuto con la l. n. 121 del 1985. Inoltre, è di comune e tradizionale insegnamento come la lettura *a contrariis* del secondo comma dell'art. 7 consenta che tali modifiche, non "accettate dalle due parti", siano

---

<sup>43</sup> Tesi favorevoli e contrarie alla prospettiva sono analizzate da N. LUPO, *Le "clausole europee"*, cit.

<sup>44</sup> Sullo specifico rapporto tra principio di distinzione degli ordini e fonti bilaterali si veda, anche per ulteriori richiami, J. PASQUALI CERIOLI, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, in particolare p. 7 ss.



apportabili con fonti adottate *ex art.* 138 Cost.<sup>45</sup>. Il medesimo modello è applicabile (e applicato), *a fortiori*<sup>46</sup>, alle dinamiche bilaterali con le confessioni diverse dalla cattolica.

Tuttavia, è d'uopo precisare che simile passaggio aggravato potrebbe interessare un'eventuale abrogazione 'pura' dell'esecuzione o dell'approvazione di alcune norme ritenute meritevoli di superamento da parte del legislatore costituito. L'illegittimità assoluta di ogni forma di giurisdizionalismo comporta, a mio parere, che nessuna legge, nemmeno costituzionale, potrebbe sostituirne il contenuto sostanziale con altra disciplina; né alcuna revisione costituzionale sarebbe legittimata ad alterare la fisionomia del comma attribuendo al diritto unilaterale la regolamentazione dei "rapporti" con le confessioni.

Il principio supremo di laicità, stavolta in veste di limite *intra moenia*, ostacolerebbe senza dubbio entrambe le ipotesi. Gli accordi inter-ordinamentali *ex artt.* 7 e 8 Cost., espressivi dei valori che "concorrono, con altri [...] a strutturare [...] uno dei profili della forma di Stato"<sup>47</sup> della Repubblica, tratteggiano un elemento irrinunciabile nella prospettiva indicata<sup>48</sup>.

Invero, la bilateralità è principio fondamentale perché contribuisce a fissare il *côté* interventista del "microsistema" in materia religiosa ai vertici del nostro ordinamento<sup>49</sup>; dal quale emerge un'identità positiva, che promuove il diritto alla diversità attraverso fonti specifiche e tipizzate. In siffatta veste generale e nei margini precisati, la bilateralità è limite interno per il legislatore (ordinario e costituzionale) e

---

<sup>45</sup> Per tutti, V. DEL GIUDICE, *La questione romana e i rapporti tra stato e Chiesa fino alla Conciliazione: con considerazioni sui Patti Lateranensi e sull'art. 7 della Costituzione Repubblicana*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1947, in specie p. 293 ss.

<sup>46</sup> Visto che la Costituzione non richiama alcuna intesa *ex art.* 8, terzo comma, né alcuna specifica legge di approvazione.

<sup>47</sup> Come osserva la Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 1989 (punto 4 del *considerato in diritto*).

<sup>48</sup> A nulla rilevando che si voglia 'gerarchicamente' diversa la resistenza attiva delle norme di derivazione concordataria rispetto alle leggi "sulla base di intese" con i gruppi non cattolici.

<sup>49</sup> G. CASUSCELLI, *Il diritto ecclesiastico italiano "per principi". Profili teorici e processi autoritativi di attuazione*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 143 ss.



controlimite esterno rispetto a pregiudizi eventualmente derivanti dal diritto UE o dal diritto internazionale<sup>50</sup>.

In sintesi, la Repubblica democratica e laica può eventualmente abrogare, con interventi *ex art.* 138 Cost., alcune fonti determinate, ma non può rinunciare al modello bilaterale, che resta, a questa stregua, 'necessario'. Tale sistema supporta la promozione effettiva della libertà, dell'eguale libertà e dell'eguaglianza senza distinzione di religione e, pertanto, la realizzazione del fine democratico<sup>51</sup>.

In quest'ottica 'identitaria', dunque, si appalesa l'aporia nella quale è incorso il giudice delle leggi nell'ascrivere a pura logica politica discrezionale, non giustiziabile, l'autonomia negoziale dei contraenti nelle dinamiche pattizie<sup>52</sup>; vieppiù alla luce delle recentissime osservazioni antidiscriminatorie della Corte di Strasburgo, che impongono una "giustificazione obiettiva e ragionevole" alla differenza di trattamento tra confessioni munite di intese e confessioni che ne restano prive senza giustificazioni scrutinabili<sup>53</sup>.

In definitiva, l'art. 7 e l'art. 8 rappresentano 'super clausole', non soggette, nella loro essenza partecipata del principio supremo di laicità e distinzione degli ordini, a revisione costituzionale.

---

<sup>50</sup> Sul punto **A. CESARINI**, *Il diritto ecclesiastico*, cit., p. 77 ss.

<sup>51</sup> Rinvio, *ex multis*, a **G. D'ANGELO**, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, in particolare p. 163 ss.; **F. DI PRIMA, M. TOSCANO**, *Principio di bilateralità in espansione: la cooperazione tra istituzioni pubbliche e comunità di fede (verso un'efficiente garanzia di tutela degli interessi religiosi)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2024, p. 44 ss.; **J. PASQUALI CERIOLO**, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2013, p. 15 ss.;

<sup>52</sup> Nella sentenza n. 52 del 2016, molto criticata in dottrina (un'antologia di commenti, con richiami, è raccolta in **AA. VV.**, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, a cura di M. PARISI, Editoriale scientifica, Napoli, 2017).

<sup>53</sup> Così il punto 95 del *considerato in diritto* della sentenza 11 giugno 2026 (*Congr. Crist. Test. Geova c. Italia*) con la quale il collegio, all'unanimità, ha condannato (violazione degli artt. 14 e 9 della Convenzione) lo Stato resistente per non aver dato prova che il dinego governativo alla partecipazione, sulla base di intesa approvata con legge, al sistema dell'Otto per mille non fosse stato opposto alla confessione ricorrente per ragioni discriminatorie.



## 6 - Brevi conclusioni: interpretazione “per valori” e *deficit* politico della laicità italiana

È un τόπος della letteratura costituzionalistica il confronto tra gli assertori della cosiddetta interpretazione ‘per valori’ e gli studiosi attenti (non all’ideologia ma) al metodo giuspositivista<sup>54</sup>. Il dialogo vede spesso i reciproci orientamenti meno distanti da quel che la *vis polemica* dei protagonisti possa suggerire. Gli uni appaiono privilegiare un approccio sostanzialistico attento allo ‘spirito’ della Costituzione, affermando la natura giuridica, sebbene non normativa, dei valori. Gli altri optano per una lettura ‘immanente’ al testo e ai suoi significati formali, a garanzia della certezza del diritto dinanzi a possibili eccessi di soggettivismo del giudice nell’esercizio del suo potere discrezionale<sup>55</sup>. Tutti consapevoli, comunque, che dietro a ogni enunciato apicale riposa giocoforza una scelta assiologica.

Argomento centrale del dibattito è il potere di affermare l’ultima parola’ sulla Costituzione. Spetta - sintetizzo in maniera grossolana - per i primi alla Corte costituzionale, quale custode principe della Carta, alla quale attribuisce effettività; per i secondi pure ai giudici comuni, anch’essi chiamati a interpretarla e ad applicarla secondo le proprie competenze.

È su questi punti che si innestano le mie riflessioni finali, a partire dalla ‘salute’ attuale della laicità italiana. Il principio nasce da un’ermeneutica per valori abbracciata a chiare lettere dalla Corte<sup>56</sup>. Si è trattato di uno sforzo complesso (anche nel senso di ‘composito’) e senza precedenti. Come noto, nel testo della Costituzione la parola “laicità”

---

<sup>54</sup> Rinvio, per tutti, ai contributi raccolti in AA. VV., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, a cura di G. AZZARITI, Giappichelli, Torino, 2007 (e, in particolare, agli orientamenti da un lato di Franco Modugno e dall’altro di Alessandro Pace).

<sup>55</sup> Sul punto rimando alle osservazioni, per tutti, di N. ZANON, *Pluralismo dei valori e unità del diritto: una riflessione*, in *Quad. cost.*, n. 4 del 2015, in particolare p. 919 ss.

<sup>56</sup> Recita la sentenza n. 203 del 1989 (nell’incipit del punto 4 del *considerato in diritto*): “I valori richiamati concorrono, con altri (artt. 7, 8 e 20 della Costituzione), a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica”.



non compare e il principio, per questo ἀπόκρυφος<sup>57</sup>, è stato desunto da numerose disposizioni costituzionali (forse il numero più ampio nei sistemi ordinati per assiologia), talvolta antinomiche tra loro.

Riprendo quanto evidenziato in apertura di questo lavoro. Sono anni che il giudice delle leggi non fa menzione della laicità<sup>58</sup>, benché le occasioni per riprenderla si continuino a presentare costantemente, a partire dalla decisiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul fine vita nel costruire regole antiideologiche.

Proprio questa assenza mi induce a pensare che il principio, a dispetto del suo carattere supremo (dunque pervasivo l'intero ordinamento), resti addirittura relegato al sottosettore del *Law and Religion*; non mi risulta nemmeno aver svolto funzioni di parametro diretto circa i rapporti di *Church and State* (né in altri settori), rimesse, come già osservato, alla discrezionalità pura degli interessati.

Sono giunto a rilevare che, malgrado gli apprezzabili sforzi del giudice delle leggi di rinnovare la formula attualizzandone l'enunciato<sup>59</sup>, la laicità soffra proprio dei limiti del criterio di interpretazione per valori di cui è forse la figlia più illustre<sup>60</sup>: resta un risultato acquisito all'esito di una speculazione raffinata, ma ancora in superficie nella sua portata pratica.

Il principio ricorre, con una certa retorica, attraverso la tecnica del richiamo da parte della Corte costituzionale ai propri precedenti. Ma non vedo l'impatto di una sua profondità di spessore nella soluzione delle specifiche questioni, chiarite attraverso l'applicazione di norme scritte della Carta<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Così J. PASQUALI CERIOLI, *Laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 2 del 2023, p. 86.

<sup>58</sup> Non ricordo sentenze costituzionali più recenti della n. 254 del 2019 che si riferiscano direttamente al principio.

<sup>59</sup> Sul quale, tra i primi commenti, J. PASQUALI CERIOLI, *Parola, ideologia e sicurezza a novant'anni dalla "legge sui culti ammessi"*. Dalla "libera" discussione in materia religiosa alla libertà di propaganda, in *Diritto e Religioni*, Quaderno monografico 1, n. 1-20, p. 222, e M. TOSCANO, *Crocifisso nelle aule scolastiche: una fattispecie inedita al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 3 del 2020, p. 898.

<sup>60</sup> Sul punto, nel senso che il principio irrompe quasi in modo "spettacolare" sulla scena, vedi P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione*, cit., p. 88 ss.

<sup>61</sup> Per limitarsi ai casi più recenti, nella sentenza n. 254 del 2019 grazie agli artt. 2, 3 e 19 Cost.; nella sentenza n. 67 del 2017, all'art. 117, terzo comma, Cost.





In questa prospettiva, la laicità sembra operare solo in ipotesi già metabolizzate a partire da dati oggettivamente acquisiti nella coscienza sociale<sup>62</sup>. Infatti, i casi nei quali ha avuto un peso decisivo (non solo di supporto 'alto' nella logica argomentativa) hanno riguardato l'esposizione obbligatoria del crocifisso nelle scuole e i limiti alla deliberazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale; entrambi risolti - non è un caso - da giudici comuni, sebbene di vertice<sup>63</sup>.

A ben vedere, è la secolarizzazione della società contemporanea ad aver anticipato l'anacronismo di imporre, per volontà del 'principe', l'affissione del crocifisso come simbolo del potere nelle aule, ormai luoghi partecipati dalle multiformi coscienze della classe. Ed è la prevalenza del matrimonio - rapporto nell'ambito di una concezione di 'famiglia' ormai svincolata dal negozio di coniugio ad aver preteso l'ostacolo di una realizzata convivenza alla rilevanza delle patologie canoniche del matrimonio - atto.

Ma vi è un rischio ulteriore, potenzialmente regressivo. Che nei fatti i valori pratichino le regole solo quando siano espressione della maggioranza<sup>64</sup>. A questo proposito, non si può non rimarcare come la laicità resti tutt'oggi assente dalla normazione; soffra cioè di un *deficit* politico e dunque legislativo<sup>65</sup>.

Non si dimentichi che dobbiamo alla svolta concordataria del 1984, con il formale superamento del principio confessionista, l'apertura della strada che ha portato alla 'storica' sentenza n. 203 del 1989 della Corte costituzionale e alla 'invenzione' (cioè, al disvelamento) del

---

<sup>62</sup> In materia, sebbene riferito ad altro, rinvio a **N. ZANON**, *Corte costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogativi a partire da un caso paradigmatico*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2017, in particolare p. 11 ss.

<sup>63</sup> Mi riferisco alle sentenze delle sezioni unite civili della Corte suprema di Cassazione, rispettivamente n. 24414 del 2021 e n. 16379 (e n. 16380) del 2014.

<sup>64</sup> In argomento, sul piano generale, si vedano le acute riflessioni di **G. PINO**, *Costituzione come limite, Costituzione come fondamento, Costituzione come assiologia*, in *Diritto e Società*, n. 1 del 2017, in particolare p. 114 ss.

<sup>65</sup> In tema **J. PASQUALI CERIOLI**, *Péchés di laicità. Brevissime note a partire da Claudio Luzzati "ecclesiasticista"*, in **AA. VV.**, *La cultura del diritto. Scritti per Claudio Luzzati (con una sua replica)*, Giappichelli, Torino, 2025, in particolare p. 121 ss.



principio supremo<sup>66</sup>. Un risultato sentito ed epocale di politica ecclesiastica, oggi grande assente nel dibattito pubblico.

Mi sembra, allora, che fuori dai tribunali il “minimo valore condiviso” della laicità resti fermo all’abbandono del previgente modello confessionista e alla separazione formale tra potere religioso e potere civile. Il resto è elaborazione giurisprudenziale, per di più con i limiti accennati sopra. Il principio necessita di svolgimento attraverso regole generali e astratte (a partire da, ma) oltre un approccio casistico.

Sta alla politica e alla legislazione dare ulteriore corpo alla parola “laicità”, diffondendone la portata al di là del piano meramente tecnico. Altrimenti, temo che il principio resti appannaggio dell’armamentario metodologico di qualche cultore specialistico o della sensibilità professionale di qualche giudice illuminato.

Ilia Pasquali Cerioli

[ilia.pasquali@unimi.it](mailto:ilia.pasquali@unimi.it)

<https://orcid.org/0000-0003-1518-2954>

Università degli Studi di Milano – <https://ror.org/00wjc7c48>



Licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

---

<sup>66</sup> È la stessa sentenza n. 203 del 1989 a confermarlo. Al punto 4 del *considerato in diritto* la Corte costituzionale osserva che «[i]l Protocollo addizionale alla legge n. 121 del 1985 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Santa Sede esordisce, in riferimento all'art. 1, prescrivendo che “Si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano”, con chiara allusione all’art. 1 del Trattato del 1929 che stabiliva: “L’Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell’art. 1 dello Statuto del regno del 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato”. La scelta confessionale dello Statuto albertino, ribadita nel Trattato lateranense del 1929, viene così anche formalmente abbandonata nel Protocollo addizionale all'Accordo del 1985, riaffermandosi anche in un rapporto bilaterale la qualità di Stato laico della Repubblica italiana».