



“A CHIARE LETTERE - EDITORIALI”

- **2021: sempre in attesa di una legge generale sulle libertà di religione, tra inadeguatezza e paura del cimento (g. c.)**

SOMMARIO: 1. Uno sguardo preliminare – 2. La Francia e il progetto di legge “confortant le respect des principes de la République”: realtà sociale e volontà politica - 3. La crisi italiana della laicità e i suoi riflessi sul piano normativo - 4. La vana ricerca dell’attuale indirizzo politico in materia ecclesiastica delle forze di maggioranza nel governo nazionale e la deriva anti-islamista delle forze di opposizione - 5. La pretesa regionale di legiferare in materia di sicurezza e identità non supera il vaglio di legittimità costituzionale - 6. L’impegno della dottrina. la “proposta Astrid”, le critiche e la mancanza di progetti alternativi - 7. Preparare il futuro.

1 - Uno sguardo preliminare

Trascorsi venti anni dall’inizio del terzo millennio - nell’immaginario collettivo foriero di grandi cambiamenti - viene da chiedersi se davvero abbiamo lasciato alle nostre spalle il Novecento e le sue incompiute. Quegli anni aveva segnato storici mutamenti in Italia nel rapporto tra lo Stato e le chiese, tra il diritto e la religione: il declino del confessionismo di stato, il superamento della questione romana con la stipula dei Patti lateranensi, la fine del fascismo e la liberazione, l’avvento della Repubblica e l’entrata in vigore della Costituzione democratica e pluralista e della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, gli interventi della Corte costituzionale a difesa della libertà religiosa e per l’affermazione del principio supremo di laicità, l’accesso di alcune confessioni di minoranza allo strumento della bilateralità pattizia. Questi mutamenti, e tanti altri che non è possibile ora menzionare, comportavano a loro volta un profondo riassetto dell’ordinamento “nel suo perenne adeguarsi all’evoluzione della società”¹. Un compito, questo, affidato in massima parte al potere discrezionale del legislatore nel rendere operativi i principi di nuova formulazione e i principi che dai primi avevano tratto nuova linfa e nuovo

¹ Così la Corte costituzionale nella sentenza (la n. 18 del 1982, punto 5 del *Considerato in diritto*) che per la prima volta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni dei Patti lateranensi (i commi quarto, quinto e sesto, dell’art. 34 del concordato, nella parte in cui violano il principio supremo della tutela inderogabile dell’ordine pubblico e il principio supremo della tutela giurisdizionale dei diritti).



vigore avviando un processo riformativo tanto complesso quanto necessario. Questo processo, indiscutibilmente, non si è mai avviato² e la lunga inazione sembra oggi averlo anchilosato.

2 - La Francia e il progetto di legge “confortant le respect des principes de la République”: realtà sociale e volontà politica

Diversamente sono andate le cose al di là delle Alpi. Da qualche tempo, infatti, la politica e la dottrina Francia si interrogano sulle mutazioni del suo carattere laico, solennemente enunciato dal primo comma dell'art. 1 della vigente costituzione, entrata in vigore il 4 ottobre 1958³; e affrontano il tema del necessario aggiornamento della legge di separazione tra le chiese e lo Stato del 1905, che pure aveva registrato parziali (marginali) modifiche.

Le circostanze che avevano portato all'approvazione di quelle norme, rimaste per qualche tempo immutate nella formula e nell'applicazione, sono andate cambiando, inesorabilmente, dapprima per qualche aspetto particolare, poi in misura sempre più ampia, e da ultimo tumultuosamente - sotto la spinta del multiculturalismo, del pluralismo confessionale e ancora del terrorismo islamista - sul versante del sentire comune, della cultura e dell'approccio istituzionale. Il convincimento che laicità e separatismo dovessero percorrere all'unisono un percorso obbligato è entrato in crisi: all'inizio di questo secolo, il messaggio ai francesi dell'allora presidente della Repubblica francese Jacques Chirac avvertiva che era messa in gioco “notre capacité à concilier l'unité nationale et la neutralité de la République avec la reconnaissance de la diversité, et notamment de la diversité religieuse”⁴.

² La sola eccezione è rappresentata dalla novella legislativa che ha riformulato rubriche e disposizioni degli articoli 403, 404 e 405 c.p. (e ha abrogato gli artt. 402 e 406) in materia di delitti contro le confessioni religiose, imposta - per così dire - dagli interventi demolitori della Corte costituzionale.

³ “La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances”.

⁴ Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur la laïcité aujourd'hui et les missions de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité, Paris le 3 juillet 2003 (che si può leggere sul sito ufficiale della Presidenza <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-10242-fr.pdf>).



Poco tempo dopo, il Presidente Nicolas Sarkozy, nel discorso tenuto per l'accettazione del titolo di canonico onorario della basilica di San Giovanni in Laterano - nel dare atto che il suo Paese

“a beaucoup changé. Les citoyens français ont des convictions plus diverses qu'autrefois. Dès lors la laïcité s'affirme comme une nécessité et oserais-je le dire, une chance. Elle est devenue une condition de la paix civile” -

afferma la necessità di continuare a difendere la laicità “enfin parvenue à maturité” e divenuta una “laïcité positive, c'est-à-dire d'une laïcité qui, tout en veillant à la liberté de penser, à celle de croire et de ne pas croire, ne considère pas que les religions sont un danger, mais plutôt un atout”⁵.

Da allora, il dibattito culturale e politico si è fatto via via più vivace, condizionato in buona parte e in modo pressante dalle vicende legate al terrorismo di matrice islamista che ha insanguinato la Francia nell'ultimo decennio, di cui ha scritto su questa rivista Nicola Colaianni nell'ultimo numero dello scorso anno⁶. Sul piano istituzionale da ultimo, il presidente Emmanuel Macron (che aveva già parlato di una nuova laicità, da qualche tempo non più “de combat” ma non ancora, in modo compiuto, capace di colmare la distanza imposta dalla legge di separazione⁷) in un discorso del 2 novembre 2020 ha messo in risalto il tema di fondo della revisione in corso: “la laïcité, c'est le ciment de la France unie”: una prova impegnativa e rischiosa se si considera qual è il problema da risolvere, vale a dire “le séparatisme islamiste”.

Il presidente Macron ha affrontato senza esitare la prova presentando al Consiglio dei ministri (il 9 dicembre 2020) un articolato progetto di legge mirato a “renforcer la laïcité et consolider les principes républicains”⁸. Non è necessario entrare nel merito della novella per

⁵ *Discours de Nicholas Sarkozy au Palais du Latran le 20 décembre 2007* (che si può leggere all'url https://www.lemonde.fr/politique/article/2007/12/21/discours-du-president-de-la-republique-dans-la-salle-de-la-signature-du-palais-du-latran_992170_823448.html).

⁶ **N. COLAIANNI**, *La resilienza della laicità a fronte del terrorismo cosiddetto islamista*, in questa *Rivista*, n. 22 del 2020.

⁷ In apertura del suo *Discours devant les évêques de France, à Paris le 9 avril 2018*, rivolgendosi al presidente della Conferenza episcopale francese, l'arcivescovo di Marsiglia George Pontier, il Presidente Macron affermava: “Pour nous retrouver ici ce soir, Monseigneur, nous avons, vous et moi bravé, les sceptiques de chaque bord. Et si nous l'avons fait, c'est sans doute que nous partageons confusément le sentiment que le lien entre l'Eglise et l'Etat s'est abîmé, et qu'il nous importe à vous comme à moi de le réparer”.

⁸ Cfr. *Discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes*



costatare che la messa a fuoco del fine si è rivelata operazione non semplice. L'intitolazione del progetto, infatti, ha subito significative modifiche: la chiave avversativa di un progetto pensato dapprima per la lotta "contre le séparatismes" e poi contro "le séparatisme islamiste", si è tramutata nella chiave propositiva di un progetto inteso a "renforcer la laïcité" per giungere alla versione ultima di un progetto "confortant le respect des principes de la République", inteso a "renforcer les principes de laïcité et de neutralité"⁹ e a soffocare l'ambizione di "un entrisme communautariste [...] pour l'essentiel d'inspiration islamiste [...] de faire prévaloir des norme religieuses sur la loi commune [...]". Il enclenche une dynamique séparatiste qui vise à la divisione"¹⁰. Un progetto, in altre parole, finalizzato alla salvaguardia dell'integrità dei fini-valori della carta costituzionale, adeguati realisticamente all'evoluzione dei tempi, della società, dell'ordinamento, nel contesto degli episodi di terrorismo che hanno insanguinato quel Paese¹¹.

3 - La crisi italiana della laicità e i suoi riflessi sul piano normativo

E nel nostro Paese, come vanno le cose?

Sui versanti prima ricordati del sentire comune, della cultura e dell'approccio istituzionale da lungo tempo - ha scritto Giuliano Amato¹² -

(<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/10/02/la-republique-en-actes-discours-du-president-de-la-republique-sur-le-theme-de-la-lutte-contre-les-separatismes>) pubblicato il 2 ottobre 2020.

⁹ Il testo del progetto n. 3649, d'iniziativa del Governo (che ha chiesto il ricorso alla procedura accelerata), e le informazioni concernenti la procedura adottata sono reperibili sul sito ufficiale dell'Assemblée nationale (https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b36_49_projet-loi#). I cambiamenti dell'intitolazione sono segnalati da **F. HÉLÈNE**, *Projet de loi visant à renforcer le principes républicains: derrière un texte bavard, des mesures dangereuses et des maux non traités*, in *ReSPUBLICA*, 21 décembre 2020 (<https://www.gauche-republicaine.org/debats-laiques/projet-de-loi-visant-a-renforcer-les-principes-republicains-derriere-un-texte-bavard-des-mesures-dangereuses-et-des-maux-non-traites/7419201>).

¹⁰ Il passo si legge ad apertura dell'*Exposé des motifs* del ricordato progetto di legge.

¹¹ Osserva **F. HÉLÈNE**, *Projet de loi*, cit., che "À l'évidence, l'ignoble assassinat du professeur d'histoire-géographie Samuel Paty le 16 octobre 2020 à Conflans-Sainte-Honorine (78) est un élément de contexte majeur dans la rédaction de ce texte. L'émotion ressentie après chaque assassinat terroriste islamiste a été douloureusement réactivée par ce drame".

¹² **G. AMATO**, *Prefazione. La libertà di coscienza e di religione*, nel volume collettaneo a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019, P. 9.



è caduto il silenzio sulla necessità - o, almeno, sull'opportunità - di una legge organica per la garanzia delle libertà di religione e di convinzione, individuali e collettive: è "caduto il silenzio, non perché esso non meritasse, attenzione, ma perché si era rivelato irto di ostacoli [...] che esigevano ed esigono appunto coraggio per esser superati". L'attuazione per quanto tardiva dell'art. 19 Cost., rinvigorito dall'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (fonte interposta, sopravvenuta, di rango costituzionale), costituiva anche per noi una prova impegnativa e rischiosa, un "cimento": e così ci è sfuggita di mano le volte che, con obiettivi diversi, si era progettato il suo avvio e la totale cancellazione della legge sui "culti ammessi", già amputata dagli interventi ablativi della Corte costituzionale¹³ e ridotta nella portata dal calante numero dei destinatari via via seguito all'approvazione con legge delle intese ex art. 8 Cost., terzo comma. Le resistenze, aperte e nascoste, si sono rivelate insuperabili e la classe politica ha finito con l'avvertire un senso d'impotenza accresciuto dalla pratica inattività dei tentativi, più volte sollecitati dal giudice delle leggi, di regolamentare i rapporti tra religione e legge, come pure tra etica e legge (penso alle problematiche del 'fine vita' e, da ultimo, alle vicende relative all'aiuto al suicidio¹⁴) o tra residui della concezione patriarcale della famiglia e diritto (penso alle vicende relative al cognome dei figli nati dal matrimonio e, in questi giorni, dei figli nati fuori del matrimonio ma riconosciuti¹⁵).

¹³ Si possono ricordare il disegno di legge del primo governo Prodi (1997), e quello del secondo governo Berlusconi (2002), ripreso nella breve XV legislatura, quando era in carica il secondo governo Prodi, decaduto e definitivamente abbandonato dopo la fine anticipata della stessa (2008). Sul punto si vedano utilmente **R. ZACCARIA**, *Introduzione. Il gruppo di studio e il metodo di lavoro*, nel volume collettaneo citato alla nota che precede, specialmente p. 18 ss., e **M. MADONNA**, *Breve storia della libertà religiosa in Italia. Aspetti giuridici e problemi pratici*, in *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, Treccani, Roma, 2011 (che si può leggere all'url https://www.treccani.it/enciclopedia/breve-storia-della-liberta-religiosa-in-italia-aspetti-giuridici-e-problemi-pratici_%28Cristiani-d%27Italia%29/), anche per la bibliografia da quest'ultimo citata.

¹⁴ Se ne sono occupati, in questa Rivista, **N. COLAIANNI**, "A chiare lettere - Editoriali" • *L'aiuto al suicidio tra Corte costituzionale 242/2019 e BundesVerfassungsgericht 26 gennaio 2020*, nel n. 6 del 2020; **ID.**, *Incostituzionalità prospettata e causa di giustificazione dell'aiuto al suicidio: novità nella continuità*, nel n. 2 del 2020; **A. LICASTRO**, *Trattamenti sanitari, diritto all'autodeterminazione ed etiche di fine vita dopo l'ordinanza n. 207 del 2018 della Corte costituzionale*, nel n. 14 del 2019.

¹⁵ Un comunicato della Corte cost. informa che il collegio, con ordinanza 14 gennaio 2021, "ha deciso di sollevare davanti a se stesso la questione di costituzionalità del primo comma dell'articolo 262 del Codice civile che stabilisce come regola l'assegnazione del solo cognome paterno", nel solco della pronuncia n. 286 del 2016 che ha dichiarato



Eppure, a metà degli anni Ottanta, all'avvio della stagione delle intese, si era già posto con chiarezza il problema della condizione delle confessioni "senza intesa": proprio l'avvio della bilateralità pattizia rendeva necessaria

"una normativa di diritto comune destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio delle libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica degli individui, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali"¹⁶.

Nuove istanze si sono affiancate nel frattempo, in una società che ha registrato (tra le altre cose) il progressivo aumento di fedeli appartenenti all'Islam o ad altre confessioni di minoranza, dei non credenti, degli atei, e delle organizzazioni in cui questi individui¹⁷ operano e richiedono il riconoscimento del loro operare nello spazio pubblico¹⁸. Ciò malgrado, il silenzio regna incontrastato tra i partiti politici che oggi, a

costituzionalmente illegittima la norma che non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno. In questa pronuncia la Corte rilevava che "in assenza dell'accordo dei genitori, residua la generale previsione dell'attribuzione del cognome paterno, in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità" (punto 6 del Considerato in diritto).

¹⁶ Il passo è ripreso dalle Comunicazioni al Senato del Presidente del Consiglio dei Ministri onorevole Bettino Craxi sulla revisione dei Patti Lateranensi, Roma, 25 gennaio 1984, p. 15 (<https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/bettino-craxi/IT-AFS-020-009263/comunicazioni-al-senato-sulla-revisione-patti-lateranensi>).

¹⁷ "Negli ultimi 25 anni i non credenti sono cresciuti del 30%, mentre le altre fedi sono passate dal 2 all'8%" e su 100 cittadini "76 si dichiarano cattolici, prima erano 88": così riporta **S. LORENZETTO**, *Franco Garelli, Indagine del sociologo sulla religiosità dai 18 agli 80 anni. "Una Chiesa stanca e invecchiata, appena 22 su 100 alla messa festiva"*, in *Corriere della sera*, 31 dicembre 2020, p. 29, in un'intervista all'Autore che prende lo spunto dalla pubblicazione del volume *Gente di poca fede. Il sentimento religioso nell'Italia incerta di Dio*, il Mulino, Bologna, 2020.

¹⁸ Con l'art. 17 del TFUE «la non credenza è sottratta all'irrilevanza, esce da quello che era stato chiamato il "coacervo degli indistinti"», come ricorda **N. COLAIANNI**, *L'Europa di chi non crede*, in questa *Rivista*, n. 5 del 2019; rinvio inoltre agli scritti recenti di **J. PASQUALI CERIOLI**, "A chiare lettere - Transizioni" • "Senza D". *La campagna Uaar tra libertà di propaganda e divieto di discriminazioni*, in questa *Rivista*, n. 9 del 2020, e di **M. PARISI**, *Credo ateistico organizzato e libera comunicazione propagandistica degli orientamenti ideal-spirituali*, in questa *Rivista*, n. 13 del 2020, anche per gli ulteriori richiami di letteratura e giurisprudenza.



seguito delle elezioni del 4 marzo 2018, siedono in Parlamento vuoi quelli che compongono la maggioranza vuoi quelli che stanno all'opposizione.

È naturale quindi interrogarsi sui punti di partenza dei soggetti politici chiamati, se del caso, ad approvare il disegno di una legge generale intesa (i) come il principale strumento di decisione sul concreto atteggiarsi della laicità positiva (la versione italiana della laicità) per la promozione delle libertà garantite dell'art. 19 Cost., dall'art. 9 CEDU e dall'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in un regime di pluralismo religioso e culturale, (ii) come il principale parametro per la verifica della ragionevolezza delle differenze di trattamento realizzate con il ricorso agli strumenti pattizi in vigore o in via di approvazione, e infine (iii) come luogo deputato a determinare i livelli essenziali di quei diritti "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e i principi fondamentali che le Regioni devono osservare nelle materie di legislazione concorrente al fine di evitare la frammentazione discorde del così detto 'diritto ecclesiastico regionale'.

Mentre la storia prosegue senza pause il suo cammino, e già gli esiti della "collaborazione" tra Corte costituzionale, Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di giustizia dell'Unione Europea danno ingresso al tema della laicità in versione europea¹⁹, occorre ancora interrogarsi se quei soggetti politici abbiano gli strumenti necessari ad affrontare un piano generale di rifondazione del nostro diritto ecclesiastico, per usare una formula di comodo, che - alla luce dei principi già ricordati - colmi la lacuna nell'attuazione dell'accordo di modificazione del 1984 in ordine alla legge matrimoniale; proceda alla revisione dell'abborracciata disciplina degli enti ecclesiastici e delle "attività diverse"; alla correzione delle distorsioni del finanziamento pubblico alle confessioni puntualmente segnalate dalla Corte dei Conti; alla disciplina sostanziale dell'attività commerciale posta in essere da soggetti vuoi collegati a una confessione vuoi privati che perseguono fini di religione o di culto; al riordino delle esenzioni, agevolazioni, detrazioni e al riordino delle imposte dirette e indirette connesse al fattore religioso; al riassetto delle commissioni che operano presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con una chiara delimitazione dei compiti di ognuna e con la piena garanzia della conoscibilità delle decisioni e della trasparenza dell'operato. Un piano siffatto necessiterebbe della redazione di un testo unico inteso a

¹⁹ Rinvio alla ricostruzione di **S. BERLINGÒ**, *Libertà di religione e laicità nella comunità politica: dalla "laicità all'italiana" alla "laicità europea"?*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società di oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, specialmente pp. 255-261.



semplificare e a dare organicità alla molteplicità delle fonti vigenti, delineandone il “sistema”, accogliendo un suggerimento avanzato in dottrina già dagli anni Settanta.

4 - La vana ricerca dell'attuale indirizzo politico in materia ecclesiastica delle forze di maggioranza nel governo nazionale e la deriva anti-islamista delle forze di opposizione

Le dichiarazioni provenienti in via diretta dai partiti politici costituiscono la fonte certa e più attendibile, al riparo da pregiudizi ideologici dell'interprete, per la conoscenza del loro orientamento nella 'materia ecclesiastica'.

Quanto alle attuali forze di maggioranza, il **Partito Democratico** offre il dato ultimo della “Conferenza Programmatica Nazionale. Italia 2020. Costruiamola insieme”²⁰: Nella parte introduttiva il partito espressamente riconosce

“nella laicità dello Stato un valore essenziale per garantire a ogni persona il rispetto delle proprie convinzioni e valorizzare il pluralismo degli orientamenti, cogliendo anche l'importanza delle religioni e dei convincimenti etici e filosofici nello spazio pubblico”;

poi, nella parte propositiva, articolata in dieci progetti di ampio respiro²¹, non si rinviene un cenno al tema che ora ci occupa. Il programma elettorale per il 2018 del **Movimento 5 Stelle**, articolato in 20 sintetiche enunciazioni, non contiene alcun riferimento al tema delle libertà civili e della libertà religiosa. Parimenti, il programma di **Liberi e uguali**, articolato in 14 punti, non richiama il principio di laicità e non fa cenno al tema della libertà religiosa. Infine **Italia Viva**, formato nel settembre del 2019, dopo il distacco di alcuni parlamentari dal PD, richiama nella sua Carta dei Valori il principio di laicità con una formula generica e difensiva (“Non rinunceremo mai a difendere lo Stato liberale, garante delle libertà di tutti e di ciascuno: laico, inclusivo e fondato sulla divisione

²⁰ Il testo integrale si può leggere all'url <https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/efd329f4-bc8e-11e7-b6f6-90e2ba021740>.

²¹ Vale a dire: “Tocca a noi [...] sostenere la forza delle imprese, [...] affermare il principio pagare meno, pagare tutti [...], [...] investire in conoscenza, culture, ricerca e innovazione [...], ... una nuova via alla cura delle persone [...], [...] promuovere lo sviluppo ecologico e ambientale [...], [...] promuovere pari opportunità, diritti civili e di cittadinanza [...], [...] battere tutte le illegalità [...], [...] liberare le persone dalla paura [...], [...] rilanciare l'efficienza dello Stato [...], [...] proporre all'Europa una nuova via”.



dei poteri”) ma non fa cenno alcuno agli strumenti pratici con cui salvaguardare le libertà di religione.

Quanto alle forze di opposizione, il programma di governo per le elezioni del 2018 della principale forza, la **Lega - Salvini Premier**, articolato in 27 punti, non contiene alcun riferimento di carattere generale ai temi che ci occupano, ma si propone di reprimere l’abuso della libertà religiosa asseritamente praticato dall’Islam, e dedica il sesto paragrafo del punto 3 (non a caso dedicato al tema “Immigrazione”) al “Rapporto con l’Islam”. La lotta contro la “radicalizzazione” renderebbe necessarie “osservanza e applicazione rigida della legge ai musulmani per quanto vietato anche ai cittadini italiani”, da conseguire per mezzo di obblighi e divieti a loro carico di carattere discriminatorio²².

Anche il programma di **Fratelli d’Italia - Alleanza Nazionale**, suddiviso in 15 punti formulati in modo sintetico, è privo di riferimenti al tema delle libertà civili e delle libertà di religione, ma prevede al punto 5

²² Il programma di governo può leggersi per esteso sul sito ufficiale della Lega (<https://www.leganord.org/politiche2018>). Nel paragrafo richiamato nel testo si legge:

“RAPPORTO CON L’ISLAM

La radicalizzazione si combatte ribadendo che nello Stato italiano la libertà di professare il proprio culto va esercitata nel pieno rispetto di tutti gli altri principi costituzionali. La legge italiana non può essere disattesa abusando del concetto di libertà religiosa o di democrazia: quest’ultima si fonda prima di tutto sul rispetto delle leggi che devono essere uguali per tutti. Deve esserci perciò l’osservanza e applicazione rigida della legge ai musulmani per quanto vietato anche ai cittadini italiani, e quindi:

- divieto della poligamia;
- bocciatura per gli studenti che rifiutano di partecipare a determinate materie obbligatorie o che rifiutano il dovuto rispetto per i superiori di sesso femminile;
- divieto di occupare il suolo pubblico per pregare, chiusura dei circoli culturali abusivi, divieto di prevedere trattamenti diversi in ragione di assunte regole religiose nei servizi pubblici, come ospedali, pubbliche amministrazioni, mense ecc.;
- **divieto di regole finanziarie o fiscali diverse da quelle del Paese**: revoca, quindi, dell’accordo tra Coreis (Comunità religiosa islamica italiana) ed Ente Nazionale per il Microcredito, che prevede uno stanziamento di fondi pubblici per incoraggiare l’impresa islamica in Italia e aiutare gli immigrati per l’acquisto della casa (si parla di 10.000 a 25.000 euro per ogni impresa).
- Obbligo di trasparenza degli investimenti provenienti da alcuni Paesi come Qatar, Arabia Saudita, ecc.
- Divieto dell’istituzione di partiti che si caratterizzano per essere rivolti solo a mussulmani e a tutelare solo tale categoria di soggetti, in quanto incostituzionali e contrari alla legge italiana”.

In sintesi, vera integrazione che può attuarsi solo attraverso il rigoroso rispetto della legge italiana ed il rapporto paritario con i cittadini italiani”.



divieti e obblighi per la *Tutela della nostra identità dal processo di islamizzazione*²³

Forza Italia non ha presentato un apposito programma per le ultime elezioni politiche, ma ha aderito al “Programma per l’Italia. Per la crescita, la sicurezza, le famiglie e la piena occupazione” sottoscritto in modo unitario dal Centro Destra (con Lega - Salvini Premier; Fratelli d’Italia - Giorgia Meloni; Noi con l’Italia). Questo programma, articolato in 10 punti, è anch’esso privo di riferimenti ai temi prima richiamati, ma (il dato appare significativo) non enuncia le tesi degli alleati a riguardo dell’Islam.

Stando così le cose, il futuro è un’incognita, appena rischiarata dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Conte tenuto alla Camera dei Deputati il 9 settembre 2019, all’atto di richiedere la fiducia (così detto governo Conte bis). L’allora presidente incaricato ha fatto richiamo (si spera non “di stile”) a “un quadro consolidato di principi e valori in grado di offrire respiro e orizzonte alle proprie politiche”: e tra di essi ha enunciato in forma espressa “il principio di laicità e la tutela della libertà religiosa” e l’impegno (a dire il vero, generico) a promuovere

“una più efficace protezione dei diritti della persona, anche quelli di nuova generazione, rimuovendo tutte le forme di disegualianza che impediscono il pieno sviluppo della persona e il suo partecipe coinvolgimento nella vita politica, sociale, economica e culturale del Paese”²⁴.

Ancora più di recente, il Presidente in carica ha fatto richiamo (ma è più corretto dire ha fatto un veloce cenno) a “un nuovo concetto di laicità aperto al principio di libertà religiosa, fondato sul primato della dignità della persona umana”²⁵, e a un modello italiano di laicità “fortemente

²³ Il programma di governo può leggersi per esteso sul sito ufficiale del partito (<https://www.fratelli-italia.it/programma.pdf>). Il punto 5 recita: “Divieto di finanziamento di luoghi di culto da parte di Stati fondamentalisti. Contrasto al proselitismo integralista che alimenta il terrorismo e introduzione del reato di integralismo islamico. Albo degli imam e obbligo di sermoni in italiano. Nessun cedimento a chi vorrebbe eliminare i simboli della nostra tradizione cristiana, vietare il presepe o rimuovere i crocifissi dai luoghi pubblici. Tetto al numero massimo di alunni stranieri per classe e politiche di integrazione che non portino alla nascita di quartieri ghetto sul modello delle banlieue parigine. Attenzione e sostegno alle comunità cristiane discriminate e perseguitate nel mondo”.

²⁴ Il discorso può leggeri sul sito ufficiale del Governo (<http://www.governo.it/articolo/camera-dei-deputati-dichiarazioni-programmatiche-del-presidente-conte/12730>)

²⁵ Intervento del Presidente del Consiglio alla conferenza “A 45 anni dagli Accordi di Helsinki, il Cardinale Silvestrini e la Ostpolitik vaticana”, del 14 settembre 2020



inclusivo”²⁶ dando atto, suppongo, al cambiamento di prospettiva che veniva realizzandosi.

5 - La pretesa regionale di legiferare in materia di sicurezza e identità non supera il vaglio di legittimità costituzionale

I più recenti interventi della Corte costituzionale nel settore della legislazione regionale per la disciplina dell’edilizia di culto hanno offerto prospettive più rassicuranti e sicure per il futuro della laicità e delle libertà di religione, sebbene il ricorso alla Corte abbia finito con l’assumere il ruolo (improprio) di rimedio “ordinario” agli “abusi” della legge perpetrati dal legislatore.

Alcune disposizioni in materia - ispirate, in regioni del nord governate dal centro destra, alle politiche identitarie e securitarie dei due maggiori partiti che oggi ne fanno parte - hanno menomato, in nome del contrasto all’immigrazione, l’esercizio della libertà di culto (al pari di altre libertà, specie nel campo dei diritti sociali²⁷), il pluralismo religioso fondato sull’uguale libertà di tutte le confessioni, l’autonomia organizzativa delle confessioni di minoranza. Hanno così violato gli artt. 8

(<http://www.governo.it/it/media/conte-alla-conferenza-45-anni-dagli-accordi-di-helsinki/15182>).

²⁶ Intervento del Presidente del Consiglio alla commemorazione dell’onorevole Fiorentino Sullo, svoltasi ad Avellino il 14 ottobre 2019 (<http://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-conte-alla-cerimonia-di-commemorazione-dell-onorevole-fiorentino>).

²⁷ Da ultimo, per esempio, si veda l’ord. Trib. Milano, 26 luglio 2020, che ha ordinato alla regione Lombardia la cessazione della condotta discriminatoria (consistente nell’aver adottato il regolamento regionale del 4 agosto 2017 in cui prevede l’esclusione dal sistema abitativo pubblico dello straniero titolare del permesso per protezione internazionale, o umanitario o per casi speciali, quando questi abbia la titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili nel paese di provenienza e non ne abbia documentato l’assenza) “consentendo ai cittadini stranieri l’accesso al bando in condizione di parità con i cittadini italiani” (la sentenza è stata pubblicata, per ordine del Tribunale, sul *Corriere della sera*, 30 dicembre 2020, p. 44). Con riguardo all’edilizia residenziale pubblica la Corte costituzionale “ha affermato da lungo tempo e costantemente”, che «il diritto all’abitazione “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana” [...]. Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili [...] e il suo oggetto, l’abitazione, deve considerarsi “bene di primaria importanza” [...]»: così, da ultimo, Corte cost., sentenza n. 44 del 2020, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.



e 19 Cost., e persino il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero apprestando sia misure positive (di cui hanno infarcito i testi normativi) sia misure omissive (nell'attività di governo e nella prassi amministrativa) incuranti del dovere - in capo a regioni, province e altri locali, nell'ambito delle rispettive attribuzioni - di adottare

“i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana”.

Una diffusa campagna discriminatoria - costellata di condotte e provvedimenti che, in via diretta o indiretta, hanno comportato *“una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose”* - si è prefissa (sono sempre parole della Corte)

“lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”²⁸.

Dunque, il paravento delle finalità urbanistiche e edilizie dalle leggi regionali della Lombardia e del Veneto non ha retto alla prova. Al di là di ogni apparenza, ha riconosciuto il giudice delle leggi, che

“l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto”, causando *“una forte*

²⁸ Cfr. d.lgs.vo 25 luglio 1998, n. 286 *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”* (mio il corsivo). In particolare l'art. 3 (*Politiche migratorie*) al punto 5, dispone: *“Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana”.* L'art. 43 (*Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi*) dispone: *“1. Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.*



compressione della libertà religiosa (che può addirittura spingersi fino a negare la libertà di culto), senza che a ciò corrisponda alcun reale interesse di buon governo del territorio”²⁹.

Anche il paravento della sicurezza, della tutela dell’ordine pubblico e della pacifica convivenza sul territorio, non ha retto alla prova. Il perseguimento di questi interessi è affidato dalla lett. h del secondo comma dell’art. 117 Cost. “in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni”³⁰: vale a dire possono

«prevedere interventi a sostegno della cosiddetta “sicurezza secondaria”, in particolare mediante azioni volte a rafforzare nel contesto sociale una cultura della legalità, nonché a rimuovere le condizioni nelle quali possono svilupparsi fenomeni di criminalità»³¹.

Per cancellare ogni traccia di questa distorta politica ecclesiastica regionale, tuttavia, bisognerà aspettare che la Corte costituzionale abbia l’opportunità di pronunciarsi sulla vigente legge della Regione Piemonte in materia di edilizia di culto³², sulla quale conviene soffermarsi per sottolinearne gli aspetti paradigmatici.

La sentenza del giudice delle leggi che aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della l.r. Abruzzo n. 29 del 1988 in materia di disciplina urbanistica dei servizi religiosi nella parte in cui prevede l’erogazione di contributi a favore delle confessioni di minoranza solamente per quelle

²⁹ Cfr. Corte. cost., sentenza n. 254 del 2019, rispettivamente punti 6.3 e 8 del *Considerato in diritto* (mio il corsivo)

³⁰ Cfr. Corte. cost., sentenza n. 63 del 2016, punto 8 del *Considerato in diritto*.

³¹ Così. il Comunicato del 12 novembre 2020 dell’ufficio Stampa della Corte costituzionale, con riguardo alla sentenza n. 236 del 2020, in materia di “controllo del vicinato” come disciplinato dalla l. Regione Veneto n. 34 del 2019, dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza.

³² La l.r. 7 marzo 1989, n. 15 dispone in materia di “*Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose - Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione e contributi regionali per gli interventi relativi agli edifici di culto e pertinenze funzionali all’esercizio del culto stesso*”, ed è stata modificata dapprima dalla l.r. n. 39 del 1997 (il cui art. 1, primo comma, ha sostituito il testo dell’art. 1) e poi dalla l.r. n. 11 del 2018 (il cui art. 41, primo comma, ha modificato il titolo della legge in “*Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose. Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione*”, e il cui art. 45, primo comma, ha abrogato gli artt. 6, 7 e 8 della legge n. 15 del 1989).



“i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione e che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni interessati dalle previsioni urbanistiche di cui ai successivi articoli”³³

aveva reso necessaria la modifica dell'identica formula originariamente adoperata dall'art. 1 della legge del Piemonte nella parte in cui si riferisce alle confessioni di minoranza

“i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione e che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni interessati dalle previsioni urbanistiche di cui ai successivi articoli”³⁴.

Incidentalmente, però, la Corte aveva osservato che l'attribuzione di aree riservate e di contributi finanziari per la realizzazione di edifici di culto è ragionevolmente condizionata e proporzionata alla presenza nel territorio comunale della confessione che richiede i benefici³⁵. Il testo originario dell'art. 1 della l.r. n. 15 del 1989 del Piemonte condizionava l'assegnazione di aree destinate alle attrezzature religiose (al non più applicabile requisito dell'aver stipulato un'intesa³⁶ e) al requisito di una presenza

³³ Corte. cost., sentenza n. 195 del 1993, che ne dichiarava l'illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 2, 3, commi primo e secondo, 8, primo comma, e 19 Cost. - «limitatamente alle parole i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione e”».

³⁴ Ambedue i passi si leggono al punto 4 del *Considerato in diritto*. La Corte aveva statuito che “il rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza [...] va garantito [...] in riferimento al medesimo diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa”; “[l]’aver stipulato l’intesa prevista dall’art. 8, terzo comma, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l’elemento di discriminazione nell’applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l’esercizio di un diritto di libertà dei cittadini”

³⁵ Sempre al punto 4 del *Considerato in diritto* la Corte ha affermato: “Se la diversità di trattamento ai fini dell’ammissione al contributo pubblico [...] è collegata alla entità della presenza nel territorio dell’una o dell’altra confessione religiosa, il criterio è del tutto logico e legittimo, e la previsione in tal senso della legge regionale (artt. 1 e 5) non è contestabile; essa non integra nemmeno stricto sensu una discriminazione in quanto si limita a condizionare e a proporzionare l’intervento all’esistenza e all’entità dei bisogni al cui soddisfacimento l’intervento stesso è finalizzato”.

³⁶ Un documento della regione Piemonte, senza data, in ordine alla *Struttura organizzativa regionale per il riordino delle competenze in materia di immigrazione* (<http://www.piemonteimmigrazione.it/PDF/ricercafieri.pdf>) dedica un apposito paragrafo, in modo inopinato, all'*Edilizia di culto*. In premessa, si dà atto (p. 52) che “gli interventi in



organizzata della confessione istante nell'ambito del Comune cui era rivolta l'istanza. La formula, una volta depurata, avrebbe consentito a ogni confessione, quale che ne fosse il modello organizzativo, di presentare un'istanza e avrebbe ridotto il potere discrezionale del comune adito alla valutazione della consistenza numerica dei fedeli della medesima.

La Regione Piemonte, invece, approvava la l.r. n. 39 del 1997, il cui art. 1, primo comma, sostituiva il testo dell'art. 1 della l.r. n. 15 del 1989: la novella, soppressa di necessità il richiamo espresso alle intese di cui al terzo comma dell'art. 8 Cost., prevedeva per (tutte) le altre confessioni religiose (diverse dalla Chiesa cattolica) il requisito di *“una presenza organizzata, diffusa e consistente a livello nazionale ed un significativo insediamento nella comunità locale di riferimento”* (mio il corsivo). Requisito, questo, più stringente di quello della previa intesa, *“cassato”* dalla Corte costituzionale, almeno per un triplice ordine di motivi: perché, di fatto, molte delle confessioni *“con intesa”* non posseggono il requisito di una presenza diffusa e consistente sul territorio nazionale; perché il *“governo del territorio”* (materia di legislazione concorrente) consente a ogni regione apprezzamenti riferibili in via esclusiva al proprio territorio; perché l'accertamento del requisito è rimesso alla mera discrezionalità politica (se non all'arbitrio) perché insuscettibile di una verifica alla luce di criteri prefissati e oggettivi, sulla base di dati noti e accessibili a tutti.

Come se non bastasse, gli interventi realizzabili usufruendo di una quota dei proventi derivanti dagli oneri per opere di urbanizzazione secondaria sono volti prima di tutto all'adeguamento di attrezzature religiose già esistenti³⁷ (nella stragrande maggioranza riferibili alla Chiesa

siffatta materia hanno generalmente interessato fino ad ora quelle confessioni religiose che hanno stipulato un accordo (Chiesa cattolica) o una intesa (altre confessioni) con lo Stato. La Corte Costituzionale (sentt. n. 195/1993 e n. 346/2002) ha ritenuto questa limitazione lesiva del principio di uguaglianza ritenendo che gli stessi debbano riguardare tutte le confessioni religiose che abbiano una presenza adeguata sul territorio comunale di riferimento. Si è così aperta la strada alla partecipazione a detti interventi anche in favore di quelle confessioni religiose che non possono o non vogliono stipulare una intesa ai sensi dell'art. 8, 3° comma della Costituzione. In particolare vale la pena segnalare la posizione degli edifici di culto islamici che a determinate condizioni potrebbero ottenere forme di finanziamento nelle aree di maggiore presenza di fedeli mussulmani (nella stragrande maggioranza immigrati) nonostante le difficoltà fino ad ora riscontrate per la firma di una intesa con le rappresentanze religiose”.

³⁷ Gli interventi, infatti, *“consistono in opere di straordinaria manutenzione, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione e ampliamento, di eliminazione totale o parziale delle barriere architettoniche che sono di ostacolo alla vita di relazione dei minorati”*, secondo quanto dispone l'art. 4.2 della legge anzidetta.



cattolica) e secondariamente (“nonché”, recita la norma in questione) per opere di nuova realizzazione. Ma v’è di più: queste opere sono “ammissibili solo se poste in *aree territoriali che presentino significativi incrementi di popolazione*” (mio il corsivo): si tratta di una condizione che potrebbe ben dirsi impossibile, perché la realizzazione dell’evento appare a dir poco ardua alla luce del noto decremento demografico che caratterizza il nostro Paese; e si tratta, ancora, di una condizione priva di nessi logici perché subordina la concessione di una quota dei proventi per attrezzature religiose di nuova realizzazione non al numero dei fedeli della confessione istante presenti nella circoscritta “area territoriale” a beneficio dei quali si vuole realizzare l’opera, ma al numero complessivo degli abitanti, che con il primo non ha alcuna relazione.

Così facendo, la regione Piemonte si ostina nel confermare e consolidare la politica di esclusione o di severa limitazione della libertà di culto a danno delle confessioni di minoranza e dei loro fedeli propugnata dal governo di centro-destra, anche a costo di non curarsi delle puntuali decisioni del giudice delle leggi³⁸. una politica, questa, di sostanziale diniego della laicità dello Stato e di ripiegamento verso un confessionismo ‘a viso coperto’.

6 - L’impegno della dottrina. la “proposta Astrid”, le critiche e la mancanza di progetti alternativi

Le difficoltà di portare a compimento una riforma radicale della legge “sui culti ammessi” - si deve convenire - “sono venute crescendo nei decenni in un modo che ha del paradossale”³⁹. Ciò non toglie che rimane

³⁸ Di questi giorni è la notizia che l’assessore alle Politiche Sociali della regione Piemonte presenterà un disegno di legge secondo il quale “i cittadini piemontesi avranno una corsia preferenziale nell’assegnazione delle case popolari”, e la graduatoria sarà formata assegnando un punteggio più alto a chi vive in regione da 15, 20 o 25 anni (in *Corriere Torino*, 12 gennaio 2021, p. 5). Disposizioni siffatte sono in contrasto con quanto deciso dalla Corte cost. nella sentenza n. 44 del 2020 (già ricordata alla nota 25) secondo cui “il requisito della residenza (o dell’occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica” (punto 3.3 del Considerato in diritto).

³⁹ Così G. AMATO, *Prefazione*, cit., p. 9.



responsabilità della politica, dei legislatori e degli amministratori centrali e locali l'essersi sottratti all'impegno attuativo dei principi costituzionali, supremi e non, enunciati dalla Corte costituzionale ma ancora prima individuati, a partire dagli anni Settanta, dalla parte più attenta della dottrina. Quest'ultima, al contrario, ha posto le proprie specifiche competenze al servizio della collettività, dimostrando in modo encomiabile il senso civico e la connaturata propensione degli studiosi del diritto ecclesiastico all'approccio non solo teorico alle tematiche e ai problemi delle libertà e della tutela dei diritti inviolabili.

Questa rivista ha ospitato plurimi contributi che hanno illustrato la così detta 'proposta Astrid' per una legge sulla libertà religiosa in Italia, elaborata da quattro ecclesiastici con il coordinamento di un costituzionalista: una proposta che

"prende in carico più istanze di libertà, individuali e comunitarie, investe diverse tematiche [...] e scaturisce da un ampio confronto del Gruppo di lavoro con comunità religiose, associazioni non confessionali, giuristi, politici, e rappresentanti istituzionali"⁴⁰. Hanno reso "un gran bel servizio", dicendosi peraltro "pronti ai cambiamenti e ai miglioramenti che l'auspicato ritorno in Parlamento della libertà di coscienza e di religione potrà suggerire"⁴¹.

Ci sarà certo chi - per orgoglio di studioso, per rivalità di scuole, o per eccesso di revisionismo neo-modernista inteso a sostenere l'inutilità di una legge in materia - vorrà esaminare con grande acribia le singole disposizioni di quel testo; ed è possibile ipotizzare che riletture, riscritture e limature a lungo protratte ne migliorerebbero le qualità stilistiche, e che ulteriori approfondimenti tecnici gioverebbero alla chiarezza e all'organicità del dettato normativo. Occorre ricordare, però, che una 'legge generale' è un contenitore complesso, difficile da governare: pochi sono gli studiosi, pure tra quelli di sicure capacità, in grado di definirne in modo accurato le ispirazioni ideali, di calibrare gerarchie e accomodamenti dei principi fondativi, di assicurare l'organicità dell'impianto con il programmare le suddivisioni in parti, le scansioni in articoli; mentre molti sono gli studiosi, quali che ne siano le capacità, abili nel muovere critiche serrate a una singola disposizione. Ai colleghi che hanno affrontato la fatica e la sfida della proposta Astrid sento di dovere offrire questo riconoscimento; lo faccio parafrasando quanto ha scritto

⁴⁰ Così si legge nella quarta di copertina del volume collettaneo a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. DEFFARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, *La legge che non c'è*, cit.

⁴¹ G. AMATO, *Prefazione*, cit., p. 15.



Murakami Haruki a proposito della difficoltà di scrivere un romanzo piuttosto che un racconto (ma lo stesso può dirsi per una monografia piuttosto che una nota a sentenza): ⁴²

«Questa è solo la mia opinione personale, ma scrivere [una legge generale] è un processo lento e poco appariscente. Non vi si può trovare il minimo “glamour”. Te ne stai chiuso in una stanza ad arrovellarti su ogni frase - forse è meglio così, anzi no, forse è meglio in quest’altro modo - , a porti domande seduto alla scrivania, e dopo aver passato un’intera giornata a perfezionare una riga, non c’è nessuno che stia lì ad applaudire. Nessuno che venga a darti una pacca sulla schiena dicendoti: “Bravo, bel lavoro!” Nessuno che noti il livello [tecnico] di quella riga. Tutto quello che puoi fare è convincerti da solo di essere riuscito nel tuo intento, annuendo in silenzio. Questo significa scrivere [un progetto di legge generale]. Un lavoro grama che richiede tempo e fatica».

Per quel che può contare, io, mi sento di annuire apertamente, per iscritto.

7 - Preparare il futuro

I fatti di Washington hanno svelato in modo drammatico la fragilità di ogni democrazia; l’emergenza sanitaria causata dalla pandemia da un anno ha sconvolto continenti e paesi, e ha reso manifesto che nessuno si salva da solo, che le nostre speranze e i nostri destini, individuali e collettivi, riposano sulla solidarietà; l’Unione Europea ha dimostrato che è possibile superare rigorismi ideologici sedimentati con iniziative senza precedenti, aprendo le porte al debito comune con il NextGenerationEU, e approvando “un piano di ripresa che aiuterà l’UE a uscire dalla crisi e getterà le basi per un’Europa più moderna e sostenibile”⁴³. Predisporre nuovi paradigmi politici è compito che s’impone, dunque, all’attenzione di tutti, e sollecita anche gli studiosi delle nostre discipline. Un compito che deve essere collocato in una prospettiva allargata (ordinamentale e culturale) e quindi affrontato restando bene ancorati al nucleo fondativo dell’UE impegnata “a promuovere e tutelare i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto”⁴⁴ per conseguire il fine di una tutela dei diritti umani

⁴² MURAKAMI H., *Il mestiere dello scrittore*, traduzione italiana di A. PASTORE, edizione speciale su licenza per *Corriere della Sera*, 2020, p. 12

⁴³ Cfr. Piano per la ripresa dell’Europa (https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu).

⁴⁴ Il passo si legge in apertura del *Piano d’azione dell’UE per i diritti umani e la democrazia*



che sia per tutti piena ed effettiva: vale a dire, sancita per legge in maniera appropriata, attuata nella prassi in modo imparziale ed equo, assistita da una tutela giudiziaria con strumenti efficaci che valgano a prevenirne le violazioni e a sanzionarle in tempi ragionevoli, assicurando al contempo alle vittime una riparazione adeguata. Un compito che chiede in modo pressante di:

“[i]ntensificare la lotta contro tutte le forme di discriminazione, comprese quelle fondate su sesso, razza, origine etnica o sociale, religione o credo, opinioni politiche o di altra natura, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere; continuare a esortare tutti gli Stati a rispettare e tutelare i diritti umani delle persone appartenenti a minoranze, comprese le minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche, e a garantire loro il godimento di tali diritti”⁴⁵.

Occorre perciò assumere l’impegno: (i) a mettere definitivamente al bando, con chiarezza, la possibilità che vi siano credenze ‘di scarto’ e libertà ‘fragili’, l’incontrollata discrezionalità politica dei legislatori e degli amministratori, l’immunità di quanti violino consapevolmente il principio di laicità dello Stato e i suoi corollari senza essere tenuti a risarcire i danni arrecati con le loro condotte; e, ancora (ii), a dare svolgimento puntuale e vincolante al compito della Repubblica, in tutte le sue articolazioni, di promuovere il pluralismo religioso e culturale con una trasparente allocazione delle risorse, di rimuovere le disuguaglianze che impediscono lo svolgimento della personalità di ogni individuo e ne ledono la dignità sociale, di fare osservare ai privati e alle istituzioni in primo luogo i doveri di solidarietà politica, economica e sociale; e, infine (iii), a porre in essere un sicuro riferimento per la verifica della ragionevolezza delle differenze di trattamento realizzate con il ricorso agli strumenti pattizi.

È proprio vero che ora più che mai “dobbiamo preparare il futuro”, che “[q]uesto è tempo di costruttori”⁴⁶, e che ognuno è chiamato a concorrere in ragione del ruolo e delle competenze. Per i nostri ‘costruttori’ il progetto da realizzare è pronto, delineato con sufficiente precisione dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in primo luogo,

2020-2024, di cui alla Comunicazione congiunta della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio, del 25 marzo 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT-ES/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52020JC0005>).

⁴⁵ È questo uno degli obiettivi indicati al paragrafo A (*Tutelare le persone, eliminare le disuguaglianze, la discriminazione e l'esclusione*) dell’Allegato alla Comunicazione congiunta sopra richiamata.

⁴⁶ Dal *Messaggio di Fine Anno* del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, Palazzo del Quirinale, 31 dicembre 2020 (<https://www.quirinale.it/elementi/51499>).



nonché della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo, e ancora della Corte di Cassazione in qualità di giudice della nomofilachia; e pronto è anche il materiale occorrente, dai passati disegni di legge governativi che hanno incontrato resistenze palesi e occulte, e improprie ingerenze, all'ultima proposta Astrid.

L'utilizzo e la rielaborazione del progetto e dei materiali adeguati consentirebbero di evitare il ripetersi delle occasioni mancate e degli interventi manchevoli di un passato non lontano: è indispensabile, però, la consapevolezza che non basta rimediare ai guasti della legislazione fascista ancora vigente e della perdurante impronta confessionista, ma che occorre una prospettiva della laicità di ampio respiro, saldamente inserita nella cornice europea, destinata a essere concreta e solida per il medio-lungo periodo, fin da subito coerente alla più generale 'cura' di cui il Paese ha necessità per superare - non solo sul piano economico e su quello finanziario - la crisi sanitaria, economica, sociale in cui è avvolto.

Non è facile, questo è sicuro. Riporre le nostre speranze nella capacità del Parlamento di sottrarsi alla zavorra dell'impotenza e di superare la paura del cimento presuppone che le forze politiche trovino il coraggio, che finora è mancato, di abbandonare gli intenti di conservazione che sempre più frenano l'adeguamento agli sviluppi della società civile e alimentano una deriva - provinciale, populista, sovranista - che ci allontana dalla cultura e dai valori "indivisibili e universali" su cui si fonda l'Unione Europea. Ma gli scettici ricorderanno che, come diceva di se stesso Don Abbondio, "il coraggio, uno non se lo può dare"⁴⁷.

⁴⁷ A. MANZONI, *I promessi sposi* (1840), nella ristampa a cura di S.S. NIGRO, Arnoldo Mondadori, Milano, 2002, t. II, cap. XXV, p. 491.