

LA LIBERTÀ E LA CROCE

Radici cristiane, valori e identità nei nuovi statuti regionali

Indice generale

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO PRIMO: RELIGIONE E SPIRITUALITÀ NEGLI STATUTI REGIONALI	9
.....	9
1 Le disposizioni oggetto di questo studio: ricognizione.....	9
1.1 Religiosità e spiritualità.....	11
1.2 “Radici” e il “patrimonio” cristiano.....	12
1.2.1 Negli articolati.....	12
1.2.2 Nei preamboli.....	15
1.3 Collaborazione con le confessioni religiose.....	17
1.4 Laicità, pluralismo, multiculturalismo.....	20
1.5 Norme sul fatto religioso e norme “programmatiche” negli statuti.....	22
2 L'origine delle “Radici Cristiane”.....	26
2.1 Nel magistero della Chiesa cattolica.....	26
2.2 Radici cristiane nel progetto di trattato costituzionale europeo.....	31
2.3 L'influsso del dibattito europeo nella redazione degli statuti regionali.....	35
3 Il contesto e i precedenti.....	38
3.1 Le “norme programmatiche” nel costituzionalismo italiano.....	42
3.2 Le norme di interesse religioso nella Costituzione del 1948.....	45
3.2.1 Il dibattito nell'assemblea Costituente.....	50
3.3 Le norme programmatiche negli Statuti del 1971.....	57
3.4 Le norme di interesse religioso negli statuti degli altri enti locali.....	62
3.5 I giudizi della dottrina.....	65
CAPITOLO SECONDO: FORZA E VALORE DELLE DISPOSIZIONI SUL FATTO RELIGIOSO.....	70
1 Caratteristiche e criticità del sistema autonomistico italiano.....	70
1.1 Le riforme del 1999 e del 2001.....	76
1.2 Attuazione, inattuazione ed elusione delle riforme.....	81
1.3 La “residualità” della competenza legislativa residuale.....	83
1.4 Poteri repressivi e sostitutivi.....	86
1.5 L'autonomia finanziaria.....	87
1.6 La pariteticità.....	89
1.7 L'autonomia statutaria delle Regioni.....	91
2 Le sentenze della Corte sulle “norme programmatiche” statutarie (nn. 372, 378 e 379 del 2004).....	94
2.1 Le posizioni in campo.....	97
2.2 La decisione della Corte.....	99
2.3 Le reazioni dottrinali alle sentenze della Corte.....	102
2.3.1 L’inesistenza giuridica delle disposizioni programmatiche statutarie. .	104
2.3.2 Gli statuti come fonte “riservata e specializzata”.....	108

3 Le disposizioni concernenti il fatto religioso non sono state coinvolte dalle sentenze della Corte Costituzionale.....	111
3.1 Giuridicità e politicità.....	112
3.1.1 La giurisprudenza della Corte Costituzionale sui termini “bandiera” e “parlamento negli statuti”.....	116
3.2 Giuridicità dei contenuti programmatici e “idoneità lesiva”.....	117
3.3 Le disposizioni programmatiche statutarie non sono inefficaci.....	122
3.4 Preamboli e articolati.....	125
CAPITOLO TERZO: RADICI, TRADIZIONI E PATRIMONIO CRISTIANI.....	130
1 Le disposizioni sulla libertà religiosa e i rapporti con le confessioni.....	130
1.1 Il diritto ecclesiastico regionale.....	132
1.2 Un esempio: l'edilizia di culto.....	137
1.3 La libertà religiosa nello statuto lombardo.....	139
1.3.1 Limitata concretezza delle disposizioni e spunti di applicativi.....	142
1.4 La collaborazione con le confessioni religiose.....	146
2 Identità e cultura negli statuti.....	150
2.1 Radici, cultura, valori e identità.....	153
2.2 Identità e diritto.....	156
2.3 Il dilemma di Böckenförde.....	162
2.4 L'importanza dei fattori politici e culturali negli ordinamenti federali e autonomistici.....	168
3 Religione.....	172
3.1 Diritto, Cristianesimo e secolarizzazione.....	175
3.2 Le radici cristiane: la religione nello spazio pubblico.....	183
3.3 Laicità.....	194
3.4 Il divieto di discriminazione.....	200
CONCLUSIONI: UN NUOVO CONFENSIONALISMO O IL RISPETTO DELLE PARTICOLARITÀ REGIONALI?.....	206
BIBLIOGRAFIA.....	210

Abstract

L'argomento di questo studio concerne i riferimenti alla religione e alla cultura religiosa presenti nei nuovi statuti delle Regioni Italiane, emanati dopo le riforme approvate con le leggi costituzionali n. 1 del 1999, che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione, e n. 3 del 2001, che invece ha affrontato i rapporti tra Stato e Regioni nel quadro di una riforma complessiva del Titolo V della Costituzione Italiana.

Il primo capitolo è dedicato allo studio e all'analisi letterale delle nuove disposizioni, delle quali viene ricostruito il contesto storico, politico e culturale, prendendo in considerazione la Costituzione – alla luce del dibattito svoltosi nell'Assemblea Costituente – e gli Statuti Regionali precedenti, oltre a quelli degli altri enti locali, come Province e Comuni.

Il secondo capitolo affronta il problema dell'efficacia giuridica delle norme che formano l'oggetto di questo studio, confrontandosi sul punto con la giurisprudenza della Corte Costituzionale, in particolare con le sentenze 372, 378 e 379 del 2004 che, scegliendo un'argomentazione identica per trattare le dichiarazioni di principio presenti negli statuti toscano, umbro ed emiliano-romagnolo, ha stabilito che le “proclamazioni di obiettivi e di impegni [...] implicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”. Nello svolgimento di questo capitolo crediamo di riuscire a dimostrare con sufficiente chiarezza che le sentenze citate non si applicano necessariamente alle norme che riguardano il fatto religioso, di modo che l'efficacia di queste non ne è messa in discussione.

Infine nel terzo e ultimo capitolo viene preso in considerazione il tema del rapporto tra ordinamento e i valori sottesi alla cultura religiosa, in particolare quella cristiana, in relazione ai principi costituzionali rappresentati dalla libertà religiosa e dalla laicità dello stato. In particolare si considererà come le norme considerate possano esprimere un'apertura esplicita da parte delle Regioni rispetto ai valori e alla tradizione culturale delle comunità che rappresentano. Si vedrà come è possibile trovare un'interpretazione di questi riferimenti pienamente compatibile col sistema costituzionale italiano, a meno di non cadere nel rischio – sempre presente – di un'applicazione discriminante nei confronti delle persone appartenenti a culture altre rispetto a quelle citate nelle Carte Statutarie.

The subject of this study concerns the references to religion and religious culture in the new Statutes of the Italian Regions, enacted after the reforms approved by the constitutional law No. 1 of 1999, which introduced the direct election of the President of the Region, and No. 3 of 2001, which instead managed the relationship between state and Regions as part of an overall reform of Title V of the Italian Constitution.

The first chapter is devoted to the study and analysis of the new rules, of which the historical, political and cultural background is reconstructed, taking into consideration the Constitution, the previous Regional Statutes and those of other local authorities such as Provinces and Municipalities.

The second chapter deals with the problem of the legal effects of these rules, analyzing the jurisprudence of the Italian Constitutional Court, particularly the rulings 372, 378

and 379 of 2004 that, by choosing an identical argumentation to treat the statements in the Statutes of Tuscany, Umbria and Emilia-Romagna, have determined that the "proclamation of targets and commitments [...] imply, so to speak, a cultural or even political function, certainly not normative". In carrying out this chapter we'll be able to demonstrate clearly enough that the cases cited do not necessarily apply to the rules concerning religion, so that the effectiveness of these is not questioned.

Finally in the third and final charter, the theme of the relationship between law and values coming from a religious culture, particularly Christianity, is taken into consideration, in relation to constitutional principles of freedom of religion and the secular state. In particular, we consider those rules as expressing an explicit opening by the Regions to the values and the cultural traditions of the communities they represent. We'll see how it is possible to find an interpretation of these references that is fully compatible with the Italian constitutional system, but the Regions will have to pay attention to avoid the risk of a discriminating application against people from cultures that are not mentioned in the Regional Charters.

INTRODUZIONE

Il tema del federalismo e delle sue possibili realizzazioni concrete occupa nel nostro paese una parte consistente del dibattito pubblico da almeno due decenni; ancora oggi, dopo più di vent'anni dai primi progetti di riforma e a più di quindici dall'inizio della sua “transizione infinita”, l'ordinamento italiano stenta ancora a trovare un punto di equilibrio, un giusto “*mix*” tra istanze autonomistiche e centralistiche, autonomia e di controllo*. Negli ultimi tempi, in maniera crescente, le menti e gli animi sono stati appassionati anche da un altro tema: quello che sinteticamente può essere indicato come il rapporto tra la religione e lo spazio pubblico. Certo il rapporto tra fede e politica, visione religiosa e diritto è stato non poco dibattuto durante la storia del nostro Paese; non di meno, esso si pone al giorno d'oggi in termini nuovi, che sembrano riguardare piuttosto l'elaborazione di un'identità condivisa – regionale o nazionale che sia – piuttosto che la risoluzione di problemi circoscritti, per quanto fortemente sentiti dall'opinione pubblica, come nei casi del divorzio e dell'aborto. Oggi federalismo e radici religiose della cultura sembrano lambirsi fino a fondersi nel grande tema dell'identità e della sua perdita, in un contesto ormai dominato da fenomeni mondiali quali il processo di unificazione europea, l'esplosione dell'immigrazione e la globalizzazione economica, che sembrano porre l'accento sull'esigenza di un ripensamento delle strutture concettuali attorno alle quali è organizzata la nostra società.

* Cfr. G. De Rosa, *La transizione infinita: diario politico 1990-1996*, Bari-Roma, 1997, in part. pp. 218, 222; M. Calise, *La transizione infinita*, in G. Giraudi (a cura di), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli 2005, pp. 47-61; P. Ginsborg, *Italy and its discontents: family, civil society, state, 1980-2001*, New York 2003, p. 323 s.; R. D'Alimonte, S. Bartolini, “*Electoral transition*” and party system change in Italy, in M. J. Bull e M. Rhodes (a cura di), *Crisis and transition in Italy*, London 1997, pp. 110-134; S. Ceccanti, S. Vassallo, *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna 2004, p. 265.

Queste dinamiche tra comunità locali, identità e religione sembrano oggi trovare un punto di convergenza nelle disposizioni sul fatto religioso, presenti negli statuti regionali emanati a partire dal 2003, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione. Con il presente lavoro ci proponiamo di esaminare alcune delle problematiche inerenti a questo tipo di disposizioni, che di fatto costituiscono una delle novità della stagione statutaria non ancora completamente conclusa. La nostra trattazione partirà dall'esame del valore e dell'efficacia giuridica delle cosiddette “norme programmatiche”, che tutte le Regioni – sebbene con diverse sfumature – hanno incluso nei testi emanati; nel primo capitolo ci dedicheremo innanzitutto a circoscrivere il campo della nostra ricerca, e a porre nei termini più chiari ed esatti possibili le questioni cui successivamente presteremo la nostra attenzione: in particolare partiremo dall'individuazione e dall'analisi delle disposizioni in esame, ricostruendone la genesi e il contesto giuridico, storico e culturale.

Il passo successivo consisterà nell'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale, in particolare con le sentenze 372, 378 e 379 del 2004 che, scegliendo un'argomentazione identica per trattare le dichiarazioni di principio presenti negli statuti toscano, umbro ed emiliano-romagnolo, ha stabilito che le “proclamazioni di obiettivi e di impegni [...] implicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”. Che senso può avere, dopo una tale autorevole e netta presa di posizione, dedicare a questo argomento uno studio giuridico? Su questo punto, partendo dall'analisi delle sentenze e della giurisprudenza costituzionale, speriamo di dimostrare con sufficiente sicurezza che le norme oggetto del nostro studio non sono state sostanzialmente coinvolte

dalla citate decisioni della Consulta. A questo riguardo crediamo si ponga, attraverso il problema dell'efficacia e della validità delle cosiddette norme statutarie programmatiche, anche la questione più generale del valore e dell'efficacia dei nuovi statuti ordinari e, in definitiva, della portata e del significato stesso della riforma del Titolo V della Costituzione.

Una volta poste le basi del nostro studio, il prosieguo della trattazione sarà dedicato a sviluppare quelli che crediamo esserne i punti nodali, ovvero l'indagine sulla misura in cui le regioni siano oggi libere di determinare in maniera autonoma anche i fini che esse intendono perseguire e di elaborare una loro identità specifica; il tema del rapporto tra ordinamento, i valori e l'identità in cui si riconoscono i sudditi; infine quello della relazione tra diritto e cultura religiosa, in particolare quella cristiana, in relazione anche al principio della laicità dello stato.

Analizzati i vari aspetti dei quali, a nostro avviso, si compone la questione che stiamo esaminando, da ultimo potremo dedicarci a tirare le fila del discorso, tentando di mettere insieme i risultati della nostra ricerca. Ragioneremo su alcuni possibili effetti pratici che si potranno trarre da una corretta interpretazione delle norme, soprattutto a proposito di alcuni temi oggi particolarmente sentiti, a partire da tutte le possibili implicazioni della fondamentale questione del rapporto tra identità comune – che fonda il senso di appartenenza a una particolare comunità politica, e quindi l'obbedienza nei confronti di un determinato ordinamento – e l'individualismo, il pluralismo e il relativismo che formano la base concettuale della nostra cultura, anche giuridica.

CAPITOLO PRIMO: RELIGIONE E SPIRITUALITÀ NEGLI STATUTI REGIONALI

1 Le disposizioni oggetto di questo studio: ricognizione

Negli ultimi anni le regioni italiane hanno conosciuto una fase di profonda revisione delle loro carte statutarie: richiamato e dato per presupposto già dalla l. Cost. n. 1 del 1999¹ tale processo ancora oggi, a otto anni dalla l. Cost. n. 3 del 2001², non può dirsi definitivamente terminato. A fronte di dodici statuti emanati dalle Regioni ordinarie al momento mancano infatti all'appello quelli di Basilicata, Molise e Veneto, dove vigono ancora le carte emanate nel 1971³.

La prima regione a muoversi è stata la Puglia (statuto approvato con l. r. 12 maggio 2004, n. 7), seguita da Calabria (l. r. 19 ottobre 2004, n. 25, successivamente modificato con l. r. 20 aprile 2005, n. 11)⁴ e Lazio (l. stat. 11 novembre 2004, n. 1⁵); nel 2005 sono stati approvati gli statuti di

-
- 1 Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante "*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 22 dicembre 1999; art. 5 delle *Disposizioni transitorie*.
 - 2 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*", pubblicata in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001.
 - 3 Ovviamente oltre alle carte statutarie delle cinque regioni a statuto speciale, il cui procedimento di revisione statutaria prevede ancora il coinvolgimento del Parlamento, che deve deliberare con legge costituzionale. Per esse è stata emanata la l. Cost. 31 gennaio 2001 n. 2 ("*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano*") che ha introdotto alcune delle modifiche previste dalla l. Cost. n. 1/1999: dal cambiamento del nome del "presidente della giunta regionale" in "presidente della regione", fino alla clausola *simul stabunt, simul cadent*, riferita al comune destino di presidente della regione e consiglio regionale.
 - 4 La prima regione ad approvare lo statuto in seconda deliberazione è stata proprio la Calabria; i gravami presentati dalla governo e poi le dichiarazioni di illegittimità con sentenza Corte Cost. n. 2/2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 9 ss., con osservazioni di M. Olivetti, *Lo «spirito della Costituzione»: un concetto giuridicamente inutile*.
 - 5 A differenza degli altri statuti, quelli abruzzese, laziale, lombardo e toscano non recano la dicitura "legge regionale", con il numero progressivo riferito all'anno. A questo riguardo Abruzzo e Toscana usano semplicemente la denominazione "statuto" (cfr. *Bollettino ufficiale della Regione Toscana* 11/2/2005, n. 12; *Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo* 10/01/2007, n. 1 straordinario), la Lombardia "Legge regionale statutaria" (*Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia* del 31/08/2008, 1° Suppl. Ordinario al n. 35) e il Lazio "Legge statutaria". Va segnalato che lo statuto toscano ha una versione inglese ufficiale, approvata dal consiglio regionale con prima deliberazione in data 6 maggio 2004 e con seconda deliberazione in data 19 luglio 2004, pubblicato sul *Bollettino* n. 12 dell'11 febbraio 2005, parte prima.

Toscana (11 febbraio 2005), Piemonte (l. r. 4 marzo 2005, n. 1), Marche (l. r. 8 marzo 2005, n. 1), Emilia-Romagna (l. r. 31 marzo 2005, n. 13), Umbria (l. r. 16 aprile 2005, n. 1) e Liguria (l. r. 3 maggio 2005 n. 1). Nel 2006 è stata la volta dell'Abruzzo (28 dicembre 2006), mentre nel 2008 è stato emanato lo statuto lombardo (30 agosto 2008). La lista è per ora chiusa dalla Campania, che ha emanato la nuova carta statutaria con la l. r. n. 6 del 28 maggio 2009.

Quello che è interessante notare ai fini dello studio al quale ci accingiamo, è che tutti i nuovi statuti, a differenza di quelli emanati nel 1971, citano il fatto religioso e/o spirituale: chi come un bisogno essenziale e come libertà dell'uomo che anche la Regione, nell'ambito delle sue competenze e possibilità, è chiamata a facilitare nella sua realizzazione effettiva (Lombardia) o in qualche modo a preservare e a trasmettere (Umbria); chi, la maggior parte, invece lo declina in senso di elemento culturale, del quale va preso atto in vista di una sua valorizzazione. Rientrano soprattutto in quest'ultima categoria i riferimenti diretti al Cristianesimo (Abruzzo, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Puglia), e al Cattolicesimo (Lazio). Oltre alla spiritualità e alle religioni, ci sono poi le menzioni delle confessioni, ovvero delle comunità di credenti che si distinguono per avere una propria organizzazione, con le quali le regioni si propongono di collaborare (Calabria, Lazio e Lombardia)⁶.

Lo statuto che forse dedica lo spazio più angusto al fatto religioso è quello toscano, ove pone *“la promozione dei valori della pace, della solidarietà, del dialogo tra popoli, culture e religioni”* tra le *“finalità prioritarie”* della

6 Per l'esigenza di focalizzare il nostro lavoro nella rassegna che segue elenchiamo solo le norme che hanno direttamente a che fare con il fatto religioso, mentre dobbiamo tralasciare quelle che hanno con il fenomeno un rapporto indiretto, ma che pure attengono in qualche misura alla morale e alla dottrina sociale cattolica, come ad esempio per le questioni su forme riconosciute di convivenza alternative al matrimonio.

regione (art. 4, lett. r)⁷. In questo caso il valore evocato sembra infatti riferirsi al concetto dialogo piuttosto che alle religioni, che in questo frangente paiono concepite più come altrettanti fattori di divisione da ricomporre o compensare piuttosto che beni in sé positivi, da riconoscere e da tutelare giuridicamente. Tra le disposizioni statutarie considerate ci sono infine quelle che considerano la religione allo scopo di ribadire i principi costituzionali di laicità, di uguaglianza, di tutela delle minoranze e di divieto di ogni forma di discriminazione, unite a quelle che valorizzano il pluralismo e il multiculturalismo.

1.1 Religiosità e spiritualità

Lo statuto della Regione Lombardia all'art. 2 (*“Elementi qualificativi della Regione”*), dopo un primo comma dedicato al riconoscimento e alla promozione della persona umana, della sua dignità e dei *“diritti fondamentali e inalienabili dell’uomo”*, asserisce al secondo di promuovere il soddisfacimento *“delle aspirazioni e dei bisogni materiali e spirituali, individuali e collettivi”* dei suoi cittadini. Il concetto è ripreso e precisato dalla lett. e) del medesimo comma, ove si stabilisce che la regione *«promuove le condizioni per rendere effettiva la libertà religiosa, di pensiero, di parola, di insegnamento, di educazione, di ricerca, nonché l’accesso ai mezzi di comunicazione»*⁸.

7 Per una visione generale cfr. P. Caretti, M. Carli, E. Rossi, *Statuto della Regione Toscana: commentario*, Torino 2005.

8 Sui riferimenti nello statuto lombardo cfr. G. Casuscelli, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiесе.it), settembre 2009; per una visione d'insieme S. Troilo, M. Gorlani (a cura di) *Il nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia. Prime riflessioni*, Milano 2009.

1.2 “Radici” e il “patrimonio” cristiano

Alle disposizioni appena accennate, che paiono coinvolgere in qualche misura l'ente regione in una più ampia tutela del fenomeno religioso, se ne aggiungono altre che invece sembrano valorizzare l'apporto di una o più dottrine religiose allo sviluppo della cultura e della società locali. Si tratta del pacchetto di disposizioni più numeroso tra quelle che ora consideriamo, le quali contribuiscono a caratterizzare in maniera peculiare la nuova stagione statutaria⁹, ma che presentano a parere dello scrivente anche i maggiori problemi di comprensione e di sistemazione rispetto alle altre.

1.2.1 Negli articolati

Gli statuti di Abruzzo e Campania, emanati rispettivamente alla fine del 2006 e nel 2009, sono gli unici a parlare espressamente di “radici cristiane” che, riferite alla regione nel suo complesso o alle comunità che la popolano, si assumono “riconosciute” dall'ordinamento regionale. Lo statuto abruzzese nell'art. 2 (dedicato ai “Principi”) dichiara che la Regione “*riconosce i valori delle sue radici cristiane*”; la Campania ospita il riferimento nell'art. 4, comma 3 (“Principio di uguaglianza”): “*La Regione riconosce l'apporto derivante dalle diverse storie, dalle diverse culture e dalle radici religiose cristiane delle comunità campane*”. In tutti i due casi l'enunciato, piuttosto che a uno o più principi giuridici ben definiti – o anche a valori etici o morali – sembra riferirsi a un contesto di tipo storico, culturale e valoriale, che starebbe a monte di tutta una serie di principi che in questo modo si assumerebbero indirettamente accolti e tutelati nello statuto per una sorta di rinvio.

⁹ E. Rossi, *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, 2, pp. 304-305.

Sostanzialmente dello stesso tenore lo statuto lombardo nell'art. 2 (“Elementi qualificativi della Regione”), co. 4, lettera f), nel quale la Regione dichiara di perseguire “*il riconoscimento e la valorizzazione delle identità storiche, culturali e linguistiche presenti sul territorio*”, “*sulla base delle sue tradizioni cristiane e civili*”. In questo contesto la formulazione della norma sembra evidenziare un legame funzionale tra le “*tradizioni*” col riconoscimento, la valorizzazione, e forse la costruzione delle identità regionali.

In altri statuti il riconoscimento dell'importanza della storia religiosa della regione, o meglio di una determinata visione della stessa, non si esprime in un predicato (“riconosce”), bensì assume la forma di una qualificazione. Tale enunciazione implicita è forse ravvisabile nell'incerta formulazione dello statuto pugliese: all'art. 1, comma 2, viene tra le altre cose asserito che la Puglia ha una “*storia plurisecolare di culture, religiosità, cristianità e laboriosità delle popolazioni che la abitano*” la quale, assieme al “*carattere aperto e solare del suo territorio proteso sul mare*” permettono di definirla come “*ponte dell'Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo negli scambi culturali, economici e nelle azioni di pace*”¹⁰. Un caso analogo è rappresentato dallo statuto del Lazio, ove nel primo comma dell'art. 5 (“*Roma capitale*”) si parla di Roma come “*centro del*

¹⁰ M. Olivetti, a proposito dello statuto della regione Puglia, osserva come in esso non si vada al di là della mera evocazione dei valori e dei principi, senza una loro effettiva articolazione prescrittiva, che sia “al tempo stesso originale e dotata di senso” (*Il nuovo statuto della Regione Puglia* (Testo della comunicazione presentata all'incontro di studi in memoria di G. Mor, aggiornato al 10/01/2005, disponibile su www.issirfa.cnr.it). Cfr. con la proposta di statuto delle Isole Canarie, le quali nel preambolo vengono qualificate come “punto di scambio di valori materiali e culturali tra i due lati dell'Atlantico”, mentre l'art. 1 recita: «le Canarie sono un arcipelago atlantico che come espressione della sua identità singolare basata sulle sue circostanze geografiche, storiche e culturali, e sull'esercizio del diritto all'autogoverno come nazionalità, si costituisce come Comunità autonoma», cit. in I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 2, p. 173.

Cattolicesimo e del dialogo fra i cristiani»¹¹.

Un caso a parte è forse quello rappresentato dallo statuto umbro, che accenna al “*patrimonio spirituale*” della regione, senza peraltro citare espressamente il Cristianesimo. All'art. 2 (“*Identità e valori*”) si dichiara che “*La Regione assume come valori fondamentali della propria identità, da trasmettere alle future generazioni [...] il patrimonio spirituale, fondato sulla storia civile e religiosa dell’Umbria*”. La formulazione scelta pone in questo caso la disposizione a metà strada tra il semplice riconoscimento degli effetti della religione sulla cultura, come nelle disposizioni che vengono esaminate in questo paragrafo, e l'enunciazione esplicita di un *favor religionis* o *favor spiritus*¹², allo stesso modo dello statuto lombardo: mentre infatti le altre enunciazioni esaminate in questo paragrafo sembrano riferire l’apporto religioso al passato, quale contributo al delinearsi e all’affermazione dell’identità regionale, quella umbra svolge una funzione “(maggiormente) prospettica”, indicando il patrimonio spirituale come valore da trasmettere alle future generazioni¹³.

Ricordiamo in questa sede anche riferimenti affini a quelli summenzionati presenti nelle discussioni relative a statuti non ancora approvati in via

11 Precedentemente già lo statuto comunale di Roma all'art. 1, co. 2, accennava a Roma come «Capitale d'Italia, centro della cristianità, punto d'incontro tra culture, religioni ed etnie diverse»; lo statuto provinciale a sua volta definiva la capitale come «centro culturale e religioso di rilevanza mondiale». R. Botta, *Le norme di interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali*, Milano 1999, p. 212, 198.

12 «Con l'espressione “*favor religionis*” si intende fare riferimento al fatto che il Costituente ha voluto riservare una peculiare attenzione al fatto religioso, sia esso considerato sotto il profilo individuale che sotto quello collettivo, sia esso visto nella sua dimensione positiva che in quella negativa»: G. Dalla Torre, *Il fattore religioso nella Costituzione*, Torino 1988, pp. 17-18; S. Ferrari, *Separation of Church and State in Contemporary European Society*, in *Journal of Church and State*, 1988, 30(3), pp. 533-547. Cfr. U. Albanese (*Massime, enunciazioni e formule giuridiche latine: traduzione, commento e riferimenti sistematici alla legislazione italiana*, Milano 1993, p. 134) secondo il quale l'essenza del concetto starebbe nel designare una “speciale protezione che viene accordata alla religione nei confronti dell'ateismo”, aggiungendo che “siffatta benevolenza per la religione si evince dall'art. 8 Cost. Che, rivolgendo esclusivamente la sua attenzione alle organizzazioni cattoliche ed acattoliche, pone queste ultime in una posizione privilegiata rispetto agli eventuali enti ateistici”.

13 E. Rossi, *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali cit.*, pp. 304-305.

definitiva. È ad esempio il caso del progetto di statuto del Veneto, il quale fa un riferimento esplicito alla “*tradizione storico-culturale cristiana del suo popolo*”¹⁴, mentre una proposta analoga è stata fatta anche nel progetto di statuto della regione Sicilia, anche se questa, in quanto regione a statuto speciale, è stata coinvolta in maniera diversa dalle riforme del 1999 e del 2001¹⁵.

La natura e i limiti delle disposizioni illustrate saranno oggetto di approfondimento nei capitoli successivi; qui basti notare come l'utilizzo di concetti legati alla storia e alla cultura regionale appaia destinata, piuttosto che all'emanazione di determinati comandi, all'elaborazione di un'identità condivisa, dalla quale le regioni, in sede di redazione degli statuti, pare non abbiano proprio saputo prescindere.

1.2.2 Nei preamboli

All'interno delle disposizioni che riconoscono il valore del fatto religioso come “terreno” dal quale sono nati valori e principi, anche giuridici, crediamo sia utile in questa fase distinguere le disposizioni che, pur avendo contenuto analogo, non hanno trovato posto nell'articolato bensì in un testo ad esso premesso. Sui dodici statuti fin qui emanati in quattro – quelli di Emilia-Romagna, Liguria, Marche e Piemonte – l'articolato è preceduto da un preambolo¹⁶, come prima accadeva solo nel vecchio statuto marchigiano

14 In conformità alla quale, assieme alle “proprie tradizioni di libertà di scienza e di pensiero e di laicità delle istituzioni”, la regione “ispira la propria azione ai principi di eguaglianza e di solidarietà nei confronti di ogni persona di qualunque provenienza, cultura e religione, promuovendo processi di integrazione”: testo approvato dalla commissione per lo statuto e il regolamento il 6-7 agosto 2004, art. 3, co. 3, consultabile su http://www.uil.it/pol_territoriali/statuti/statuto_reg_ven.pdf.

15 La bozza approvata dalla “Commissione speciale per la revisione dello Statuto regionale” il 17 marzo 2004 (scaricabile dal sito www.astrid-online.it) asserisce che “*La Regione siciliana favorisce il dialogo e la coesistenza tra la religione cristiana, i cui valori sono patrimonio storico-culturale ed ispirazione delle proprie comunità, e le altre religioni liberamente professate*”; cfr. *Le 'radici cristiane' nello Statuto*, articolo su *la Repubblica* del 27 febbraio 2004, pagina 2, sezione Palermo.

16 Marche, Emilia-Romagna e Piemonte utilizzano il termine “preambolo”, mentre la Liguria reca “premessa”. Il preambolo consiste letteralmente in un'esposizione più o meno breve che introduce un

e in quello della Basilicata¹⁷: tutti fanno riferimento al fatto religioso, tre di essi al Cristianesimo. Nei casi che ora passeremo ad esaminare alle difficoltà interpretative si aggiunge quella di stabilire il valore giuridico del testo in cui sono inserite le disposizioni¹⁸.

L'Emilia-Romagna nel preambolo del suo statuto si dichiara “*consapevole del proprio patrimonio culturale, umanistico, ideale e religioso*”¹⁹; la Liguria si definisce come “*area promotrice di valori di libertà e di indipendenza che, dal lontano Medioevo al Risorgimento e alla Resistenza, si sono sviluppati in armonioso rapporto con un Cristianesimo di profonda istanza solidale e partecipativa*”. Le Marche optano per un riferimento

discorso, mentre la premessa può essere definita come un'asserzione, osservazione che si formula prima del discorso principale per chiarimento o per informazione o come punto di partenza di un'argomentazione (De Mauro). Di fatto i concetti possono essere considerati come equivalenti, anche se nel linguaggio giuridico il termine “preambolo” risulta più diffuso con riferimento alle carte costituzionali, mentre “premesse” è usato maggiormente nel linguaggio amministrativo e nei trattati internazionali. Cfr. M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006, pp. 36-37.

17 Diversi testi citano quello marchigiano come l'unico preambolo presente negli statuti del 1971 (cfr. M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie cit.*, ivi); in realtà anche la Basilicata si era dotata di un testo che precedeva l'articolato ed era stato approvato assieme ad esso, il quale recitava che “Nello spirito unitario del Risorgimento, nella fedeltà ai valori democratici della Resistenza e della Costituzione repubblicana, quale affermazione di libertà e di autonomia, garanzia di partecipazione civile e base del progresso sociale il primo Consiglio regionale di Basilicata, interprete delle tensioni morali e le aspirazioni di sviluppo globale del popolo lucano, si dà il presente Statuto” (www.consiglio.basilicata.it).

18 Ricordiamo in questa sede che un lungo preambolo è premesso anche alla *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, emanata con Decreto del Ministero dell'Interno del 23/04/2007, n. 26628 (in G.U. 15/06/2007, n. 137), asserisce che «L'Italia è uno dei Paesi più antichi d'Europa che affonda le radici nella cultura classica della Grecia e di Roma. Essa si è evoluta nell'orizzonte del *cristianesimo* che ha permeato la sua storia e, insieme con l'Ebraismo, ha preparato l'apertura verso la modernità e i principi di libertà e di giustizia. [...] La posizione geografica dell'Italia, la *tradizione ebraico-cristiana*, le istituzioni libere e democratiche che la governano, sono alla base del suo atteggiamento di accoglienza verso altre popolazioni. Immersa nel Mediterraneo, l'Italia è stata sempre crocevia di popoli e culture diverse, e la sua popolazione presenta ancora oggi i segni di questa diversità».

19 Cfr. con la proposta di modifica del preambolo, forse ispirato alla polacca, presentato dai consiglieri Varani e Lombardi: (Oggetto consiliare n. 2380, *Bollettino ufficiale della regione Emilia-Romagna* - supplemento speciale del 27/03/2007, n. 150) «La Regione Emilia-Romagna in applicazione dei principi, dei diritti e degli ideali sanciti e perseguiti dalla Costituzione Italiana e dall'Unione Europea, consapevole e responsabile del proprio patrimonio di valori, operosità e ideali, ricevuto e costruito con sacrificio e determinazione nel tempo dalle generazioni che ci hanno preceduti e dalle tradizioni popolari più vive di questa terra, siano esse laiche, umanistiche, fondate sulle radici cristiane o nate da altre fonti ideali, religiose, politiche e culturali, adotta il presente Statuto».

“alla tradizione laica e alla matrice religiosa che hanno segnato la storia delle Marche”, accanto “al patrimonio storico del Risorgimento, ai valori ideali e politici della Repubblica nata dalla Resistenza, ai principi di libertà, pluralismo e autonomia già sostenuti in seno all’Assemblea Costituente dalle forze laiche e cattoliche regionaliste”²⁰. Il Piemonte, nella raffica di gerundi che precedono l’articolato, si riconosce un “patrimonio spirituale e morale proprio sia della cultura cristiana sia di quella laica e liberale”, il quale fa costituisce una base per il perseguimento del “pluralismo in tutte le sue forme”.

Sulla stessa linea si pone il progetto di statuto della Basilicata, che nel preambolo contiene un riconoscimento del *“valore delle radici cristiane come uno dei caratteri dell’identità e della specificità di un popolo e di un territorio attento alla cultura dell’accoglienza e della solidarietà”²¹.*

1.3 Collaborazione con le confessioni religiose

Se nelle norme considerate fino ad ora il fatto religioso viene considerato o come esperienza spirituale, individuale o collettiva, oppure come fenomeno da considerare per le sue ricadute storiche o culturali, dobbiamo ora esaminare le disposizioni in cui le religioni sembrano prese in considerazione soprattutto sotto l’aspetto sociale ovvero come “confessioni”, corpi sociali atti ad esprimersi con un proprio margine di autonomia e di organizzazione²².

20 In questo caso, come in quello appena citato della Liguria, i riferimenti al Cristianesimo sembrano rimandare piuttosto alla concreta esperienza politica degli ultimi decenni. In particolare al partito della Democrazia Cristiana, piuttosto che a un’ indefinita storia del Cristianesimo.

21 Cit. in M. Greco, *Osservatorio Regionale 2007*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, agosto 2008, p. 526, in nota.

22 Il nostro ordinamento, pur richiamando il concetto di confessione religiosa all’art. 8 Cost, non ne offre una definizione univoca; il concetto di confessione sembra comunque non poter prescindere, oltre che dal fine di religione e di culto, da una qualche forma di organizzazione: L. Barbieri, *Per una definizione giuridica del concetto di confessione religiosa*, Soveria Mannelli 2000, p. 131. Cfr. P. Bellini, voce *Confessione religiosa*, in *Enc. Dir.*, vol. VIII, Milano 1961, pp. 926 ss.; S. Ferrari, *La*

Il Lazio nel decimo comma dell'art. 6 (“Diritti e valori fondamentali”) dichiara di “*collabora[re] con la Chiesa cattolica, nel rispetto delle previsioni del quadro concordatario nonché con le confessioni religiose con le quali lo Stato stipula intese, al fine di tutelare la dignità della persona e perseguire il bene della comunità, in conformità ai principi della Costituzione*”.

Lo statuto calabrese all’art. 2 fa riferimento alle “*confessioni religiose presenti in Calabria*”, per stabilire che con esse “*negli ambiti di propria competenza, la Regione può attivare particolari forme di cooperazione*” (art. 4, “*Partecipazione popolare*”), comma 3.

La Lombardia all’art. 2 (“*Elementi qualificativi della Regione*”) stabilisce, tra le altre cose, che la Regione “*nell’ambito delle sue competenze [...] riconosce nella Chiesa cattolica e nelle altre confessioni religiose,*

nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla), Torino 1995, p. 19 ss. In via interpretativa la Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 195/1993, nel riaffermare il principio per cui non può essere sufficiente (nel caso concreto a fini tributari) la qualificazione che un’associazione dia di sé (c. d. autoqualificazione) come confessione di carattere religioso, forniva alcuni indici, asseritamente non esaustivi, utili al fine di un obiettivo riconoscimento delle realtà confessionali. In mancanza di un’intesa con lo Stato, ai sensi dell’art. 8 Cost., i criteri di riferimento devono essere anzitutto i precedenti riconoscimenti pubblici, in secondo luogo l’esistenza di uno statuto che esprima con chiarezza i caratteri dell’associazione e, infine, la comune considerazione. Sulla stregua di questa decisione la Corted’appello di Milano con sentenza data il 2/12/1996 aveva definito la religione come “un complesso di dottrine incentrato sul presupposto della esistenza di un Essere supremo, che è in rapporto con gli uomini e al quale questi devono obbedienza e ossequio” (p. 31), chiarendo l’importanza del “concetto della salvezza dell’anima... realizzata attraverso un legame tra l’uomo e la divinità...legame che la religione descrive e interpreta” (pag. 32), sulla base che il contesto storico sociale nel quale il comune sentire si è formato risente inevitabilmente della influenza nella cultura religiosa italiana delle grandi religioni del ceppo giudaico - cristiano o anche Islamico” (p. 32-33). sulla base di questo presupposto, la Corte aveva definito il concetto di confessione religiosa, intesa come “comunità sociale avente una propria concezione del mondo”. Siffatte definizioni sono state giudicate viziate d’illogicità manifesta dalla sesta sezione della Cassazione penale con sentenza data l’08/10/1997, n. 9476: nella Costituzione - secondo la Corte di Cassazione - la nozione è volutamente generica perché si ispira alla “necessità di non limitare con una definizione preconstituita e per ciò stesso restrittiva l’ampia libertà religiosa” cfr. R. Blaiotta, *La suprema Corte ancora su Scientology, organizzazioni religiose ed associazioni criminali*, in *Cassazione penale*, 1998, 9, p. 2384 ss. ; M. Jasonni e M. V. Galizia, *La legittimazione giudiziaria di una confessione religiosa. Il caso Scientology alla luce dei più recenti indirizzi della Corte di Cassazione*, in *Diritto & Diritti*, 19 settembre 2000. Da un punto di vista storico Il termine appare per la prima volta nella *Confessio Augustana* del 1530, segnatamente negli artt. 7 e 8, ed è storicamente riferito alle chiese cristiane storiche, ovvero a quella cattolica, alla luterana e a quella calvinista: A.M. Di Nola, voce *Confessione e confessionalismo*, in *Enciclopedia delle religioni*, Firenze 1970, vol. II, p. 318.

riconosciute dall'ordinamento, formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo e orienta la sua azione alla cooperazione con queste, per la promozione della dignità umana e il bene della comunità regionale” (comma 4, lettera d).

Gli statuti considerati prevedono la possibilità di accordi e collaborazioni istituzionali con i rappresentanti delle confessioni, in nome e per conto delle medesime, nonostante la Costituzione rimetta alla competenza esclusiva della legislazione statale i “*rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose*” (art. 117, comma 2, lettera f); quello laziale e quello lombardo si preoccupano inoltre di enunciare gli obiettivi che pare debbano giustificare l'attitudine a collaborare, tramite formulazioni che sembrano richiamare il testo del Concordato del 1984²³. È quindi il metodo della collaborazione, che si contrappone alla reciproca indifferenza, quello che viene esplicitamente adottato dalle regioni citate, nel quadro di una corretta divisione delle competenze tra enti locali e stato.

In questo contesto la particolarità dello statuto calabrese pare quella di dirigere la propria disponibilità verso tutte le confessioni; al di là di un rapporto con lo Stato centrale; nello statuto lombardo inoltre non si fa cenno, a differenza che in quello laziale, alla stipula di intese ma solo a un più generico riconoscimento da parte dell'ordinamento, con conseguenze che potrebbero essere anche rilevanti dal punto di vista dell'inclusione o meno di una confessione nel novero di quelle abilitate a richiedere tale cooperazione²⁴.

23 Secondo il quale la Repubblica e la Chiesa, oltre che a rispettare la reciproca indipendenza, si impegnano alla “collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del paese”: art. 1 dell'accordo di Villa Madama, ratificato con la l. 25 marzo 1985, n. 121, “*Ratifica ed esecuzione dell'accordo con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*”.

24 A questo riguardo G. Casuscelli ritiene “incontestabile” il riconoscimento della comunità Islamica dopo la Costituzione della “Consulta per l'Islām italiano”, istituita con decreto del Ministro

1.4 Laicità, pluralismo, multiculturalismo

Se i riferimenti alle radici cristiane rappresentano un inedito per la nostra storia costituzionale, alla stessa maniera costituiscono una novità i riferimenti espliciti alla laicità, principio che non figura espressamente né nella Costituzione del 1948 né negli statuti approvati nei primi anni '70, ma che – come è noto – è stato enucleato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, a partire dalla citata sentenza del 1989, n. 203²⁵.

I termini “laicità” o “laico” appaiono negli statuti di Emilia-Romagna, Marche, Umbria e Piemonte; nella carta statutaria umbra il riferimento è inserito nell'articolato, mentre negli altri esso è presente nei rispettivi preamboli. In particolare di “laicità delle istituzioni” parlano gli statuti emiliano-romagnolo, umbro (art. 1, co. 3) e piemontese, che accenna anche alla “cultura laica e liberale”; lo statuto marchigiano invece cita espressamente “forze laiche” e la “tradizione laica” della regione²⁶.

Crediamo possa essere interessante rilevare, ai fini del nostro studio, anche le citazioni presenti nelle carte statutarie del principio del pluralismo culturale. Dalla lettura delle disposizioni appare evidente come in tutti i testi il riconoscimento del Cristianesimo e del suo lascito sia sempre accompagnato dalla citazione di principi e di valori intesi a riequilibrarne la portata, determinando un'apertura del sistema soprattutto verso le minoranze e verso la tutela del libero dibattito²⁷. Il termine pluralismo è

dell'interno del 10 settembre 2005: *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), settembre 2009, p. 10, in nota.

25 Cfr. O. Fumagalli Carulli, *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio: laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Milano 2006, p. 72, 88.

26 Da un punto di vista comparativistico fa riferimento alla laicità dell'insegnamento nella scuola pubblica lo Statuto della Catalogna del 2006 (art. 27, “*Derechos y deberes en el ámbito de la educación*”, co. 2).

27 D. Milani, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e*

presente in tutto le carte statutarie, con diversità di accezioni²⁸; di *pluralismo culturale* parlano espressamente Abruzzo, Campania²⁹, Toscana e probabilmente l'Emilia-Romagna, di *multiculturalismo* il Piemonte. La Puglia si dichiara espressamente “*ponte negli scambi culturali*”³⁰.

Ci sono poi i riferimenti alle minoranze culturali e religiose, presenti negli statuti di Calabria (art. 2, “*Principi e finalità*”), Campania (art. 1, “*Principi fondamentali*”) e Piemonte (Art. 7, “*Patrimonio culturale*”). In alcuni casi, come negli statuti di Calabria e Basilicata, sembra quasi rovesciata la logica identitaria sottostante a molte delle disposizioni esaminate su “radici” e “tradizioni” culturali caratterizzanti la popolazione della regione, con l'apparente decisione di privilegiare le minoranze, senza limitarsi alla mera tutela e al divieto di discriminazione nei loro confronti. Nel chilometrico elenco degli “obiettivi” di cui al secondo comma dell'articolo 2 infatti, al raggiungimento dei quali la Regione dichiara di ispirare la sua azione, lo statuto calabrese nomina anche “*la tutela e la valorizzazione delle minoranze etniche, linguistiche e religiose presenti in Calabria, con particolare riguardo alle popolazioni di origine albanese, greca, occitanica e rom*”³¹.

nuovi statuti regionali, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2005, 1, p. 237.

28 Singolari sono i riferimenti al “pluralismo dei mezzi di informazione”: ...

29 Lo statuto della Campania riconosce tra i suoi obiettivi «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale della Regione, delle diversità culturali, religiose e linguistiche, nonché di quelle relative ai dialetti locali» (art 8, co. 1 lett. e)

30 St. Abruzzo, art. 7, comma 7: “*La Regione persegue l'accoglienza solidale delle persone immigrate e ne promuove l'integrazione sociale in base ai principi del pluralismo delle culture*”; lo statuto della Regione Campania, art. 4, comma 3 parla di “*comunità pluralista ed interetnica*”; lo statuto toscano, all'art. 4, comm1, lett. t) mette tra le sue finalità “*l'accoglienza solidale delle persone immigrate, secondo i principi del pluralismo delle culture, del reciproco rispetto e dell'integrazione sociale*”; lo statuto emiliano-romagnolo infine confina nel preambolo il riferimento ai “*principi di pluralismo e laicità delle istituzioni*”.

31 Già il precedente statuto calabrese, all'art. 56, co. 1, lett. r), assumeva tra le finalità della regione “la valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale ed artistico delle popolazioni di origine albanese e greca”, favorendo “l'insegnamento delle due lingue nei luoghi in cui esse sono parlate. Norme simili, di garanzie nei confronti delle minoranze etniche e linguistiche, sono presenti anche negli statuti di Trentino-Alto Adige (ad es. agli artt. 2, 4, 19, 56 e 102), Friuli-Venezia Giulia (art. 3).

Citiamo in questa sezione anche l'art. ... dello statuto emiliano-romagnolo, secondo il quale la Regione *“il riconoscimento della pari dignità sociale della persona, senza alcuna discriminazione per ragioni di genere, di condizioni economiche, sociali e personali, di età, di etnia, di cultura, di religione, di opinioni politiche, di orientamento sessuale”* (lett. B del Preambolo).

1.5 Norme sul fatto religioso e norme “programmatiche” negli statuti

Chiudiamo questa rassegna ricordando che le disposizioni sul fatto religioso non sono le uniche disposizioni di principio presenti negli statuti regionali emanati a partire dal 2003, né sono le uniche ad aver suscitato un vivace dibattito tra le forze politiche e nella società civile. Ci riferiamo ad esempio alla famiglia, citata espressamente da ogni statuto³², la cui tutela è stata in qualche caso ampliata al di là di quanto sembra suggerire il dettato costituzionale, arrivando a ricomprendere forme di convivenza non basate sul matrimonio³³. Ci sono poi le previsioni di tutele parzialmente o completamente nuove, come ad esempio quella riguardante la vita *“in ogni sua fase”*³⁴ o anche la possibilità del voto per i cittadini immigrati³⁵, oltre a un'abbondanza di riferimenti a concetti storici, quali *risorgimento*³⁶,

32 St. Abruzzo, art. 7, co. 1; st. Calabria, art. 2, co 2, lett. c); st. Campania, art. 8, co. 1, lett. e); st. Emilia-Romagna, art. 9, co. 1, lett. b); st. Lazio, Art. 7, co. 2, lett. b); st. Liguria, Art. 2, co. 2, lett. a); st. Lombardia, art. 2, co. 4, lett. b); st. Marche, art. 4, co. 5; St. Piemonte, Preambolo; St. Puglia, art. 5, co. 1; St. Toscana, Art. 4, co. 1, lett. g) e h); St. Umbria, art. 9.

33 St. Toscana, art. 4, co. 1, lett. h); St. Umbria, art. 9. st. Campania, art. 8, co. 1, lett. e).

34 St. Lombardia, art. 2, co. 4, lett. a).

35 St. Emilia-Romagna, art. 2, comma 1, lettera f), e art. 15, comma 1; st. Toscana art. 3, comma 6.

36 St. Emilia-Romagna, Preambolo; st. Liguria, Premessa; st. Marche, Preambolo; Umbria art. 1, co. 2.

liberazione³⁷, resistenza³⁸ e persino medioevo³⁹, assieme ad altri di origine ancora più incerta – si ricordi ad esempio l'art. 2 dello statuto pugliese. Pur trattandosi di disposizioni molto eterogenee, la dottrina e la giurisprudenza, rifacendosi a una tradizione precedente all'approvazione delle riforme del 1999 e del 2001, ha continuato anche dopo l'approvazione dei nuovi statuti a trattarle come una categoria unitaria, sotto la comune denominazione di “norme programmatiche”. In particolare, come vedremo meglio in seguito, per le norme di questo tipologia è possibile enucleare due caratteristiche principali, anche se non sempre esplicitate dagli studiosi: a) l'appartenenza alla categoria, creata da dottrina e giurisprudenza, del contenuto eventuale degli statuti, ovvero di quelle disposizioni che sembrano andare al di là delle materie stabilite espressamente dall'art. 123 della Costituzione; b) dal non trovare immediata applicazione, a causa della contenuto e della vaghezza dell'enunciazione, spesso formulata sotto forma di principi e obiettivi. Le due caratteristiche, pur differenti, sono strettamente collegate, e distinguono le norme programmatiche statutarie dall'analoga categoria a suo tempo enucleata dalla dottrina costituzionalistica, contrastata dall'opera fondamentale di Crisafulli e poi superata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale⁴⁰. La prima caratteristica era la condizione necessaria perché delle disposizioni in oggetto non venisse in sede di interpretazione neppure cercato un significato normativo, mentre la seconda doveva ricorrere perché la disposizioni non si tramutassero in un'invasione di competenza nei confronti delle prerogative statali.

37 St. Abruzzo, art 2, co. 1; st. Piemonte, Preambolo; st. Puglia art. 1, co. 1.

38 St. Abruzzo, art 2, co. 1; St. Campania, art. 1, co. 1; St. Emilia-Romagna, Preambolo; st. Liguria, Premessa; st. Marche, Preambolo; Umbria, art. 1, co. 1; St. Toscana, art. 1.

39 St. Liguria, in Premessa.

40 V. *infra*, pp. 42-45.

Dalla nostra rapida disamina crediamo emerga come le disposizioni che in qualche modo nominano il fatto religioso non appartengano a una categoria unitaria, bensì possano essere scomposte in diversi insiemi.

Una disposizione come quella di cui all'art. 2 dello Statuto lombardo in effetti potrebbe valere come la posizione di un obiettivo quanto mai generico oppure, interpretata da una dottrina e da una giurisprudenza particolarmente accorti, che riuscissero a stabilirne un contenuto minimale dal punto di vista delle prestazioni concretamente esigibili, come un nuovo diritto in capo ai cittadini lombardi nei confronti dell'amministrazione regionale, oppure ancora come un ulteriore potenziamento in capo ad esso di una posizione già garantita a livello costituzionale. In quest'ultimo caso l'amministrazione regionale vedrebbe quindi rafforzato il suo obbligo ad attivarsi per il soddisfacimento delle necessità anche spirituali dei suoi consociati, o per lo meno a non contrastarle. Un diritto in apparenza quanto mai generico e indefinito nel suo significato concreto, ma tutt'altro che privo di significato in un momento storico come quello presente, che vede il moltiplicarsi e il crescere numericamente delle minoranze, che avanzano e avanzeranno sempre più richieste che coinvolgono spazio pubblico. A questo riguardo andranno innanzitutto chiariti il significato e la portata dell'art. 2 dello statuto lombardo, tentando di rispondere alla domanda se esso abbia o meno un contenuto giuridicamente apprezzabile – dato che anche questo, come vedremo, appare dubbio; solo in caso di risposta affermativa andranno esaminati i confini del contenuto giuridico della norma in esame, considerando se essa presenti dei caratteri di novità rispetto alle posizioni già garantite dalla Costituzione (a partire dalla libertà religiosa degli artt. 19 e 20 e dal principio di laicità, così come enucleato e

applicato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale).

Un percorso analogo dovrà essere fatto riguardo alle disposizioni esaminate nella terza parte del presente paragrafo, concernenti l'intreccio e lo sviluppo di relazioni istituzionali tra le regioni e le confessioni religiose presenti sul territorio. A questo riguardo il riferimento principale sarà fornito dagli articoli 7 e 8 della Costituzione, uniti alla previsione del punto f) dell'art. 117, secondo paragrafo: in particolare si dovrà in questo caso investigare circa l'eventualità che la previsione in oggetto contrasti con il dettato costituzionale, traducendosi in una invasione delle competenze, oppure se le norme siano in grado di sviluppare la loro efficacia in armonia con il dettato costituzionale.

Più complesso lo studio delle disposizioni che direttamente o indirettamente riconoscono l'apporto di una o più religioni nella cultura e nella società regionali, assieme a quelle – che abbiamo visto strettamente collegate alle prime – che valorizzano il pluralismo culturale, il contributo delle minoranze religiose e la laicità. A questa categoria appartiene il gruppo di norme più numeroso fra quelli considerati; il lavoro è però complicato dalle formulazioni difformi, spesso molto articolate e non sempre felici dal punto di vista logico-grammaticale. All'interno di questa categoria bisognerà poi investigare sull'opportunità di distinguere, dal punto di vista dell'efficacia normativa e degli effetti, tra le disposizioni comprese nell'articolato e quelle che invece sono state relegate nei preamboli degli statuti. Occorre comunque ricordare che le disposizioni sul fatto religioso costituiscono delle novità assolute per il nostro ordinamento sotto diversi punti di vista: non solo per la materia, che attiene non solo alla religione, ma anche al riconoscimento legale di una o più identità culturali,

ma anche per il contenuto e la formulazione. Possiamo ritenere fin d'ora che proprio nello studio di quest'ultima tipologia di norme in questo consisterà il compito più arduo del presente lavoro, e che a proposito di queste si cercherà di dare il proprio maggior contributo.

2 L'origine delle “Radici Cristiane”

Affrontiamo qui il tema della genesi di quei concetti che hanno successivamente trovato posto nelle carte statutarie italiane, in particolare di quelle “radici cristiane” che, pur risultando espressamente nei soli statuti abruzzese e campano, hanno catalizzato fin dall'inizio le posizioni in campo simboleggiando il fulcro della disputa.

2.1 Nel magistero della Chiesa cattolica

Il tema delle “radici cristiane”, riferito alle culture europee singolarmente e al patrimonio comune del vecchio continente nel suo complesso, pur essendo ancora più risalente⁴¹, ha caratterizzato particolarmente il magistero di Papa Giovanni Paolo II fin dai primi anni del suo pontificato, divenendone col tempo uno dei principali *leitmotiv*⁴². Primo vescovo di

41 Cfr. Paolo VI, *Allocuzione* del 24 ottobre 1964 per la consacrazione della risorta cattedrale di Montecassino, in P. Conte, *I Papi e l'Europa. Documenti: Pio XII, Giovanni XXIII, Paolo VI*, Torino 1978, p. 172; sempre di Paolo VI fa riferimento alle “radici cristiane dell'ordine costituzionale italiano” nel *Discorso al presidente della repubblica italiana* del 21 marzo 1966, in *Insegnamenti di Paolo VI*, Città del Vaticano 1979, p. 123.

42 Cfr. il discorso sulle comuni radici cristiane del 6 novembre 1981: «la ricerca delle radici cristiane dei popoli europei [offre] una indicazione alla vita di ogni singolo cittadino, e [dà] un significato complessivo e direzionale alla storia che stiamo vivendo, talvolta con allarmante angoscia [...] Ci troviamo in un'Europa in cui si fa ognor più forte la tentazione dell'ateismo e dello scetticismo; in cui alligna una penosa incertezza morale, con la disgregazione della famiglia e la degenerazione dei costumi; in cui domina un pericoloso conflitto di idee e di movimenti. La crisi della civiltà (Huizinga) e il tramonto dell'Occidente (Spengler) vogliono soltanto significare l'estrema attualità e necessità di Cristo e del Vangelo.[...]Occorre anche cercare i fondamenti spirituali dell'Europa e di ogni Nazione, per trovare una piattaforma di incontro tra le varie tensioni e le varie correnti di pensiero, per evitare ulteriori tragedie e soprattutto per dare all'uomo, al “singolo” che cammina per vari sentieri verso la Casa del Padre, il significato e la direzione della sua esistenza». I principali testi del magistero

Roma slavo e primo a provenire da una realtà dominata da un regime comunista Papa Wojtyła nel corso del suo pontificato ha ingaggiato una battaglia sia contro le ideologie, sia contro il consumismo e il relativismo culturale. In questa prospettiva nel continente europeo l'auspicata “nuova evangelizzazione” è vista passare innanzitutto attraverso il ritorno alle origini e la riscoperta delle proprie radici cristiane, spirituali, culturali e storiche⁴³; tale eredità non è importante, secondo il pontefice, semplicemente da un punto di vista spirituale bensì anche per la vita associata, poiché essa rappresenta la radice fondamentale della cultura occidentale, con il suo poggiare sulla centralità dell'individuo e la dignità della persona umana⁴⁴. Le radici cristiane certamente non sono una prerogativa della cultura europea⁴⁵, ma nel vecchio continente esse giocano un ruolo fondamentale; la visione che Giovanni Paolo II definisce come quella dell'“umanesimo cristiano” va infatti ben al di là di un fatto meramente spirituale e privato riferito ai soli fedeli, bensì ha svolto secondo la chiesa un benefico influsso durante tutta la storia europea: essa deve quindi essere riscoperta e valorizzata proprio durante il processo di formazione europea. In alternativa il rischio non è solo quello di un'Europa “senz'anima”, senza una propria visione e un modello capace di affascinare i cittadini, ma addirittura quello di ritorno a un passato di barbarie. Logico

pontificio sono consultabili sul sito www.vatican.va; cfr. anche *Al Colloquio su «Le radici cristiane delle Nazioni europee»*, 6 novembre 1981, in *La Traccia*, III, p. 660/XI. Sull'argomento v. l'opera in due volumi *The common Christian roots of the European Nations: an international colloquium in the Vatican*, a cura della Pontificia Università lateranense, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Firenze 1982; M. Forte, *Il Papa e l'Europa*, Napoli 2003; L. Negri, *L'uomo e la cultura nel magistero di Giovanni Paolo II*, Milano 1988, p. 76, in nota. Cfr. anche l'allocuzione del 20 giugno 1998 a Vienna, diventata famosa per il concetto dei “due polmoni”.

43 Esortazione postsinodale *Ecclesia in Europa*, 28 giugno 2003, 2.

44 *Lettera* a monsignor Miloslav Vlk, presidente del consiglio delle conferenze episcopali europee, 1° settembre 1993, 2.

45 Cfr. *Discorso* ai membri della Conferenza Episcopale messicana al «Lago de Guadalupe», 12 maggio 1990.

quindi, dal punto di vista di Wojtyła e del suo massimo collaboratore Joseph Ratzinger, ingaggiare assieme alle altre chiese una battaglia diretta a inserire nella nuova Costituzione europea un riferimento specifico all'eredità cristiana, in modo che questo principio potesse in futuro divenire, dal punto di vista dei proponenti, un faro per il processo di unificazione e per la convivenza tra i popoli del continente.

Nella formazione di questi valori e di questa identità che, sebbene esterni all'ordinamento, sono da esso presupposti e ad esso necessari, gioca un ruolo determinante la religione. In questo, oltre che a Böckenförde, il pensiero di Ratzinger pare attingere anche a quello dello storico inglese Arnold Toynbee. Questi, sotto l'influsso di Oswald Spengler, elabora un complesso sistema storico ove le civiltà ciclicamente sorgono, si sviluppano e dopo aver raggiunto l'apogeo decadono. Ora, è interessante notare il ruolo determinante giocato dalle religioni nell'ascesa e nel declino delle civiltà: è il sorgere delle "religioni superiori" (che secondo lo storico inglese dovrebbero essere 12, inclusi Cristianesimo, Islam e il culto di Iside e Osiride) che caratterizza le civiltà altrettanto superiori⁴⁶. Rispetto al relativismo di Spengler, secondo il quale lo storico non può uscire dalla propria cultura per vedere la storia nel suo complesso, Toynbee rifiuta il concetto che le civiltà siano tutte equivalenti sotto ogni aspetto; inoltre,

46 «La nostra visione presente della storia moderna accentra l'attenzione sull'ascesa della nostra moderna civiltà occidentale, come ultimo più grande evento della storia del mondo. Seguendo questa ascesa, dal primo segno premonitore nel genio di Federico II di Hoenstaufen, attraverso il Rinascimento, fino all'esplosione del tempo moderno, con la democrazia, la scienza e la tecnica scientifica, noi vediamo tutto ciò come il più grande evento del mondo, a cui dobbiamo tutta la nostra affezione e ammirazione. Ma se invece ci induciamo a considerare questo evento come una delle vane ripetizioni delle esperienze fatte dai Gentili – una ripetizione, quasi priva di significato, di qualcosa che i Greci e i Romani fecero prima di noi e fecero supremamente bene – allora il più grande evento della storia deve evidentemente essere un altro, ben diverso. Il grande evento non sarà il monotono ascendere di un'altra civiltà non religiosa fra quelle uscite dal seno della Chiesa Cristiana nel corso di questi ultimi secoli; l'evento continuerà ad essere la crocifissione con le sue conseguenze spirituali» A. Toynbee, *Civiltà al paragone*, Bompiani 2003, pp. 332-333. cfr. D. Tessore, *Introduzione a Ratzinger. Le posizioni etiche, politiche, religiose di Benedetto XVI*, Roma 2005.

sempre differenziandosi da Spengler, lo storico inglese non è definitivamente pessimista sul destino della civiltà occidentale: la ritiene anzi l'unica non attualmente in decadenza, anche se nutre seri dubbi sulla sua capacità di pacificare e unificare il mondo; il cristianesimo e la Chiesa quindi possono essere vitali, a patto però di ripensare profondamente il proprio ruolo e i mezzi attraverso i quali esercitare la propria influenza⁴⁷.

Tutto questo porta forse a un concezione della fede cristiana in prospettiva meno intimistica, una “sfida da accettare”, in termini solo apparentemente simili a quelli pascaliani. La sfida infatti, consiste, nel “vivere come se Dio ci fosse”⁴⁸, si rivolge anche ai non credenti, ed è sostanzialmente l'invito a vivere una vita etica, dando per assunto che essa non sia pienamente possibile se non nel quadro di una fede in un Dio giusto e onnisciente. Si tratta per certi versi di una prosecuzione della dottrina cattolica delle opere, contrapposta a quella luterana della *sola fide, sola scriptura*; una prospettiva per molti versi paradossalmente affine a quelle maggioritarie ad esempio nell'Islam e dell'Ebraismo⁴⁹. In queste ultime il rigore etico personale, la fedeltà alla legge data da Dio ha una parte nettamente

47 A questo riguardo Ratzinger mutua da dallo storico inglese il concetto di Chiesa come “minoranza creativa” capace “di illuminare la civiltà occidentale”: *Dio e il mondo. Essere cristiani nel nuovo millennio. In colloquio con Peter Seewald*, Milano 2001, p. 404. Cfr. P. Jenkins, *God's continent: Christianity, Islam, and Europe's religious crisis*, New York 2007, p. 70. Il concetto è stato ribadito in più occasioni dal pontefice, da ultimo ad esempio nel corso del viaggio pastorale nella Repubblica Ceca: «normalmente sono le minoranze creative che determinano il futuro, e in questo senso la Chiesa cattolica deve comprendersi come minoranza creativa che ha un'eredità di valori che non sono cose del passato, ma sono una realtà molto viva ed attuale. La Chiesa deve attualizzare, essere presente nel dibattito pubblico, nella nostra lotta per un concetto vero di libertà e di pace», in S. Magister, *Nell'Europa scristianizzata, Ratzinger punta sulle "minoranze creative"*, <http://chiesa.espresso.repubblica.it>.

48 J. Ratzinger, *La vita di Dio per gli uomini. Scritti per Communio*, Rivista Internazionale di Teologia e Cultura, 2006, 208-210, Milano 2006, p. 334.

49 Dottrine che normalmente pongono uno spiccato accento sull'etica: Cfr. A. Elkann, E. Toaff, *Essere Ebreo*, Milano 2001; S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e Islam a confronto*, Bologna 2002, p. 98; AA. VV., *Il Credente nelle religioni ebraica, musulmana e cristiana*, Milano 1993.

preponderante rispetto all'aspetto della fede; non a caso queste due religioni, pur avendo in sé degli elementi universali, rivolti ad ogni uomo, hanno avuto gioco facile nell'identificarsi in un sistema politico, in un popolo, una civiltà.

Quanto al Cristianesimo, pur avendo in sé fin dai primi secoli anche quest'aspetto, lo ha sempre custodito assieme ad un messaggio che presentava delle notevoli rotture sociali, familiari, financo personali. In questa tensione dialettica di spinte contrapposte può per certi essere visto il Cristianesimo, e la sua storia può essere letta appunto come una continua tensione spirito/istituzione, individuo/comunità, destinate ad essere pienamente ricomposte solo in una prospettiva escatologica. Ora, la visione che sembra soggiacere in molte delle posizioni che vorrebbero nel Cristianesimo una sorta di “carta d'identità” del mondo occidentale e in Cristo una sorta di nume tutelare dell'Europa decadente, potrebbero sembrare ad alcuni come una semplificazione e una riduzione di quella che è invece la complessa ricchezza del Cristianesimo, religione dialettica, in continuo contrasto tra il modello che si propone e la realtà che riesce a darsi, religione psicoanalitica, che importa nell'interiorità il conflitto di cui Gesù dice di farsi portatore. Contrapporre a questa visione problematica, ma infinitamente più ricca, un Cristianesimo dell'”armonia” dell'individuo con la società, con una sua visione della società, rischia insomma – non nelle parole di Ratzinger, quanto dei suoi epigoni – un vero e proprio tradimento della sua essenza, un intollerabile avvicinamento alle filosofie orientali e, persino, al paganesimo⁵⁰.

50 È interessante notare come tale concezione culturale sia contestata proprio da parte di parte del pensiero cristiano, più incline a vedere la religione dal punto di vista spirituale e a rifiutare un concetto di Cristianesimo quale consacrazione dell'ordine esistente, con le sue ingiustizie, come religione dei padri ai quali aderire per nascita o per tradizione, può.. «Mi fa paura il patriottismo della Chiesa che esiste negli ambienti cattolici – scrive ad esempio Simone Weil (1909-1943) in una lettera del 1942 al

2.2 Radici cristiane nel progetto di trattato costituzionale europeo

La riflessione sulle radici cristiane, o giudaico-cristiane della cultura europea, condotta principalmente in ambito cattolico, ha trovato una vasta eco nel discorso pubblico principalmente tra il 2000 e il 2003: dapprima nel mezzo del processo che ha portato alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, solennemente proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e in un secondo momento durante i lavori della *Convenzione Europea*, l'organismo costituito appositamente con lo scopo di preparare il progetto di una Costituzione europea⁵¹. Durante i lavori un gruppo di stati, guidati

domenicano Joseph-Marie Perrin, suo amico e padre spirituale –. Per patriottismo intendo il sentimento che si accorda a una patria terrena. Ne ho paura perché temo di contrarlo per contagio. Non che la Chiesa mi appaia indegna di ispirarlo, eppure non voglio provare un simile sentimento... Alcuni santi hanno approvato le Crociate, l'Inquisizione. Ebbene, non posso fare a meno di ritenere che abbiano avuto torto. Non posso ricusare la luce della coscienza. Se penso che io, così al di sotto di loro, su questo punto vedo con maggiore chiarezza, sono costretta ad ammettere che devono essere stati accecati da qualcosa di molto potente. Questo qualcosa è la Chiesa in quanto cosa sociale. Se questo qualcosa ha fatto del male a loro, quale male non arrecherebbe a me che sono così vulnerabile di fronte alle influenze sociali e infinitamente più debole? Non si è mai detto né scritto nulla che sia andato lontano quanto le parole del diavolo al Cristo sui regni di questo mondo riferiteci da san Luca: "A te darò tutta questa potenza e la gloria che vi è connessa, perché essa è stata lasciata a me, a me e a ogni essere che io voglia renderne partecipe". Ne consegue che il sociale è irriducibilmente il dominio del diavolo... Con "sociale" non intendo tutto ciò che si riferisce a una città, ma solo i sentimenti collettivi. È inevitabile che la Chiesa sia anche qualcosa di sociale, lo so bene, altrimenti non esisterebbe. Ma, in quanto è qualcosa di sociale, appartiene al Principe di questo mondo. Coloro che, come me, sono eccessivamente vulnerabili di fronte alle influenze sociali corrono un pericolo estremo proprio perché la Chiesa è un organo di conservazione e trasmissione della verità. In questo modo, infatti, ciò che vi è di più puro e ciò che più corrompe, essendo simili e confusi sotto le medesime parole, formano un miscuglio quasi indecomponibile». S. Weil, in *Attesa di Dio*, Adelphi 2008, cit. in *La Chiesa e il Principe*, articolo di R. Chiaberge sul *Domenicale de Il Sole 24 ore*, 06/09/09.

51 La *Convenzione europea* (<http://european-convention.eu.int>) fu istituita con la *Dichiarazione di Laeken*, (14-15 dicembre 2001) e concluse i lavori il 10 luglio 2003. Il suo compito era quello di trovare una soluzione ai problemi di natura istituzionale non risolti dal Trattato di Nizza, in particolare elaborare soluzioni per dare all'UE un assetto politico chiaro e tendenzialmente definitivo riguardo le sue istituzioni, le sue competenze, le modalità decisionali, la politica estera. Frutto dei suoi lavori è stata la stesura del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, il quale più che a una vera Costituzione che sancisce la nascita di una sovranità (come la Costituzione federale degli Stati Uniti d'America), si avvicinava sotto molti aspetti a una sorta di Testo unico, in cui venivano solo recepiti e riordinati testi giuridici preesistenti, con poche vere innovazioni e senza alcun trasferimento di sovranità: cfr. R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, VII ed., Torino, 2006, p. 93; F. Arcelli (a cura di), *Le radici giudaico-cristiane nella Costituzione europea?*, vol. 7 de *I quaderni di Thesmos*, Soveria Mannelli 2004; Per una breve ma completa ricostruzione del dibattito sul tema v. G. Brienza, *Libertà ed identità religiosa nell'Unione Europea*, Chieti 2006.

soprattutto dall'Italia e dalla Polonia⁵² sostenne con vigore la necessità un espresso riferimento al Cristianesimo, questa volta non sotto le forme, classiche per il costituzionalismo europeo ed americano, della *nominatio* o dell'*invocatio Dei*, ma come riconoscimento dell'influsso che questo aveva avuto sulla cultura e quindi sull'identità europea.

Il pericolo paventato da quanti chiedevano la menzione delle comuni radici giudaico-cristiane era quello di un'“Europa senz'anima”, che per dare spazio allo scetticismo e al relativismo culturale perdesse ogni collegamento con la sua storia e la sua cultura; un'istituzione senza identità, incapace quindi di suscitare nella popolazione la coesione, l'identificazione e il consenso necessari proprio in un momento Costituente⁵³.

52 In Polonia la religione è sempre stata un forte elemento identitario, sia per la creazione di una coscienza etnica e nazionale, sia per la resistenza al nazismo e al comunismo. La Costituzione polacca del 1997 a sua volta opera espressamente una *nominatio Dei* così come quella tedesca, irlandese e greca: «Noi, il popolo polacco, tutti i cittadini della Repubblica, tanto quelli che credono in Dio come fonte di verità, giustizia, bene e bellezza, come quelli che non condividono questa fede ma rispettano questi valori universali in quanto ricavati da altre fonti [...] riconoscendo la nostra responsabilità davanti a Dio ed alle nostre stesse coscienze [...] adottiamo pertanto questa Costituzione», cit. in S. Ferrari, *Dio, religione e Costituzione*, in www.olir.it, aprile 2004. Sulla Costituzione polacca come tentativo di compromesso tra la cultura laica e quella cattolica v. G. Zubrzycki, *The crosses of Auschwitz: nationalism and religion in post-communist Poland*, Chicago 2006, pp. 91 ss.; cfr. inoltre G. Brienza, *Libertà ed identità religiosa nell'Unione Europea cit.*, p. 15; P. Norman, *The Accidental Constitution: the story of the European Convention*, Bruxelles 2003, p. 83.

53 Sulla proposta di prevedere un richiamo al “patrimonio” ovvero alle “radici” cristiani nella Costituzione europea, e sul significato storico, religioso e giuridico di esso v. tra i tanti, J.H. Weiler, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milano, 2003, G. Reale, *Radici culturali e spirituali dell'Europa. Per una rinascita dell'«uomo europeo»*, Milano, 2003, G. Leziroli, *La cristianità obliata della Costituzione europea*, in *Diritto ecclesiastico*, 2003, pp. 1087 ss.; M.A. Cabiddu, *Costituzione europea e Carta dei diritti fondamentali*, in A. Q. Curzio (a cura di) *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna 2001, p. 208; P. Costa, *La cittadinanza tra stati nazionali e ordine giuridico europeo: una comparazione diacronica*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna 2001, p. 303; S. Testa Bappenheim, *L'allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG): Lex sum, nihil humani a me alienum puto*, in *Diritto & Religioni*, 2007, 2, pp. 705-707; K. Naumann, *Eine religiöse Referenz in einem europäischen Verfassungsvertrag*, Tübingen 2008; K. Klecha, *The Controversy over Including invocatio Dei into the Future European Constitution*, in AA. VV., *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, Berlin-Heidelberg-New York 2003, pp. 551-568; V. Strazzeri (a cura di), *Identità e diritti in Europa. Un dibattito alla luce della Carta di Nizza*, Padova 2004. La scelta di scommettere su delle radici comuni non si può considerare del resto completamente pacifica rispetto alla filosofia che ha retto fino ad ora il processo di formazione europea, che è stata quella funzionalista, orientata a realizzare degli ambiti di convergenza concreti, soprattutto in campo economico, piuttosto che alle dichiarazioni di principio. Sono un esempio di questo approccio i preamboli dei Trattati di Roma del 1957, i quali sembrano guardare esclusivamente agli obiettivi comuni, senza punto presupporre un sostrato culturale comune o anche solo a “valori

La posizione italiana si sostanziò in un emendamento proposto dal vicepresidente del Consiglio Fini, che propose di aggiungere al progetto di preambolo (“L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, di libertà, di democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti dell'uomo, valori che sono comuni agli Stati membri”) la formula “L'Unione riconosce le comuni radici giudaico-cristiane come valori fondanti del suo patrimonio”⁵⁴. La posizione italiana riprendeva la proposta dei parlamentari polacchi, la quale andava ancora più in là nello specificare il legame tra le radici giudaico cristiane, l'umanesimo e il rispetto della persona, sull'esempio della Costituzione polacca⁵⁵. Queste richieste, anche se accompagnate dall'appoggio di molti dei nuovi paesi aderenti all'Unione, incontrò l'opposizione di molti altri stati, in particolare quella irremovibile della Francia, stante anche la posizione assolutamente

comuni”, ma semmai esclusivamente a “intenti comuni”: F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Padova 2007, pp. 239-242.

54 *Convenzione, passo italiano «Inseriamo i valori religiosi»*, Corriere della Sera del 18 febbraio 2003, p. Pagina 13; *Discussione sulle comunicazioni del Vice Presidente del Consiglio dei ministri sull'attività della Convenzione europea e connesse mozioni*, nel *Resoconto stenografico* della seduta pomeridiana al Senato n. 349 del 05/03/2003, pp. 27-46. Cfr. O. Fumagalli Carulli, *Costituzione europea, radici cristiane e Chiese*, in www.olir.it, gennaio 2005; S. Lariccia, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nella repubblica italiana laica e democratica*, Relazione al convegno svoltosi in Roma, il 9 febbraio 2007, sul tema *Laicità e Costituzione. Dalla pluralità dei modelli al pluralismo della convivenza*, nella sala conferenze della Fondazione Basso, www.astrid-online.it; C. De Fiore, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in www.costituzionalismo.it, 10/04/2008.

55 V. ad es. la proposta di sei rappresentanti polacchi alla Convenzione per il testo del preambolo: «Drawing inspiration from the cultural, Christian-Judaic and humanist inheritance of Europe, which, always present in its heritage, has embedded within the life of society its perception of the central role of the human person and his inviolable and inalienable rights, and of respect for law»; «S'inspirant des héritages culturels, judéo-chrétiens et humanistes de l'Europe, dont les valeurs sont toujours présentes dans son patrimoine, et qui ont ancré dans la vie de la société sa perception du rôle central de la personne humaine et de ses droits inviolables et inaliénables, ainsi que du respect du droit». La proposta fu firmata da 37 rappresentanti della Convenzione. In <http://european-convention.europa.eu>. V. anche la proposta, presentata senza successo dal Partito Popolare Europeo durante i lavori della Convenzione (Conv. 480/03, contrib. 185), volta a introdurre nell'art. 2 del Progetto di Costituzione Europea l'enunciato «I valori dell'Unione Europa includono i valori di coloro che credono in Dio, quale fonte di verità, giustizia bene e bellezza, come pure di coloro che non condividono una fede, che osservano questi universali valori sulla base di altre ispirazioni». In G. Roma, *Le radici cristiane nella Costituzione Europea. Per una conciliazione fra spirituale e temporale*, in F. Arcelli (a cura di), *Le radici giudaico-cristiane nella Costituzione europea? Cit.*, p. 66.

peculiare del principio di laicità nella Costituzione transalpina.

Nel testo del trattato approvato alla fine della conferenza intergovernativa ci furono per le chiese dei riconoscimenti importanti: in particolare con l'art. I-52, commi 1 e 2, fu data una formalizzazione giuridica della dichiarazione n.1 1 di Amsterdam, la quale poneva gli *status* disposti dagli stati nazionali a favore delle chiese, accomunate in questo caso alle “organizzazioni filosofiche”, al riparo dei giudizi di legittimità delle istituzioni europee⁵⁶. lo stesso art. I-52, al terzo paragrafo, sanciva inoltre il «dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni», riconoscendone l'identità e il contributo specifico, costituendo un primo importante riconoscimento del ruolo delle chiese “nell'edificio fino ad allora (parzialmente) agnostico” dell'Unione Europea⁵⁷.

Nonostante questa concessione il testo finale uscito dalla convenzione lasciò tutt'altro che soddisfatti quanti fino a quel momento avevano lottato per un riconoscimento esplicito dell'eredità culturale del Cristianesimo nella cultura europea. Alla fine a vincere la battaglia fu il partito del “no” alle radici cristiane, ma sul progetto di trattato approvato, come sul successivo trattato di Lisbona, sembra aver pesato a lungo la “maledizione” di coloro che avevano preconizzato un'Europa sempre più lontana dai popoli e dalla sensibilità comune. Il trattato costituzionale europeo si arenerà infatti nel 2005, a causa delle bocciature ai referendum popolari in

56 G. Brienza, *Libertà ed identità religiosa nell'Unione Europea*, Chieti 2006, p. 88.

57 Critico sul punto N. Colaianni, il quale da una parte osserva la natura compromissoria del progetto uscito dalla Convenzione, per quanto riguarda il ruolo pubblico delle chiese nel delineantesi tessuto istituzionale dell'Unione Europea, allo stesso tempo paventava una “rivincita” della religione rispetto al trattato Nizza: *Europa senza radici cit.*, pp. 522-529. Sul punto bisogna comunque ricordare che che i rapporti tra le istituzioni europee e le confessioni religiose cristiane erano già frequenti e stabili: S. Testa Bappenheim, *L'allgemeine Gleichbehandlungsgesetz cit.*, p. 705. Tramite il Trattato di Lisbona, dette modifiche sono state comunque recepite nella versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, all. art. 17, pubbl. sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 9.5.2008, C 115/47 IT.

Francia e in Olanda, proprio due dei paesi che si erano distinti per la ferma opposizione all'inserimento delle radici giudaico-cristiane nel progetto⁵⁸; il successivo trattato di Lisbona, che riprendeva il testo uscito dalla convenzione nelle sue linee essenziali, ha invece prudentemente evitato il confronto con la votazione popolare; quando questo non è stato possibile, anche questo secondo trattato ha corso il rischio di essere bocciato⁵⁹.

2.3 L'influsso del dibattito europeo nella redazione degli statuti regionali

Quale fu l'influsso della discussione sul trattato costituzionale europeo sulla redazione degli statuti delle regioni italiane? Il "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" fu presentato dal presidente Giscard d'Estaing il 18 luglio 2003 a Roma; successivamente la Conferenza intergovernativa (Cig) per la ridiscussione dei vari punti del trattato da parte dei governi si svolse, in varie sessioni, a partire dal 4 ottobre 2003 fino al Consiglio europeo di Bruxelles del 17-18 giugno 2004, la firma avvenendo a Roma il successivo 29 ottobre. Intanto il 28 giugno 2003 l'esortazione post-sinodale *Ecclesia in Europa* aveva ribadito la posizione della chiesa cattolica sul punto, contribuendo a portare la questione delle radici giudaico-cristiane al

58 In Francia si votò il 29 maggio 2005; i no vinsero 54.68% a 45.32%, con una percentuale di votanti del 69.34%; in Olanda si è votato il 1 giugno 2005, con i no che vinsero 61.54% a 38.46%, con una percentuale di votanti del 63.30%. Da allora nessun altro dei sette paesi mancanti procedette alla ratifica.

59 Il Trattato di Lisbona è stato varato al Consiglio europeo di Bruxelles, il 23 giugno 2007 fu preparato dal "Comitato d'azione per la democrazia europea" ("*Action Committee for European Democracy*" o *ACED*) e supportato dalla Commissione europea (che ha inviato due suoi rappresentanti alle riunioni), con il mandato non ufficiale di prospettare una riscrittura della Costituzione basata sui criteri che erano emersi durante le consultazioni della Presidenza tedesca con le varie cancellerie europee. Esso è stato approvato da tutti i paesi per via parlamentare, essendo respinto nell'unico referendum affrontato, quello indetto dalla Repubblica Irlandese per il 12 giugno 2008, con il 53,4% contrari e 46,6% favorevoli; a un secondo referendum, tenutosi il 2 ottobre 2009, il Trattato è stato finalmente approvato da tutti i membri dell'UE ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009 (http://europa.eu/lisbon_treaty).

centro del dibattito pubblico in Italia. Il 21 ottobre 2003, nel vivo del dibattito sulle radici, viene approvato in prima lettura con la delibera n. 155 lo statuto pugliese, che sarà poi il primo ad essere emanato dopo le riforme del 1999 e del 2001. La carta pugliese non riprende letteralmente l'espressione di “radici giudaico-cristiane”; ad essa inoltre seguirà l'approvazione di altre carte nelle quali il Cristianesimo non viene citato, bensì viene fatta menzione del solo fatto religioso o spirituale; nonostante questo fin da subito viene comunemente riconosciuta l'influenza del confronto politico e culturale condotto in sede europea nel processo di emanazione dei nuovi statuti, soprattutto nel portare il fatto religioso al centro del dibattito politico e nel contribuire a fornire il linguaggio e i concetti per la contesa⁶⁰.

Nel dibattito sulla Costituzione europea sono infatti presenti diversi elementi che poi si trasmettono a quello parallelo degli statuti regionali: la richiesta di una menzione esplicita del fatto religioso in un testo giuridico fondamentale, la quale però viene portata avanti non sulla base dell'affermazione della superiorità di una religione rispetto alle altre, bensì di una valutazione delle sue ricadute di carattere socio-culturale; in entrambi i casi non si chiede inoltre, almeno in linea di principio, che le confessioni cristiane siano poste in una situazione di privilegio, ma semplicemente il riconoscimento solenne di un dato storico e valoriale che si dà per acquisito. Le motivazioni presentate sono diverse e tra esse spicca

⁶⁰ E Rossi, *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali cit.*, p. 303; A. Sterpa, *Stati Uniti d'Europa: laici o pluriconfessionali?*, in F. Arcelli, *Le radici giudaico-cristiane nella Costituzione europea?*, Soveria Mannelli 2004, pp. 75-85. La richiesta di inserimento nel testo del riferimento «al principio del radicamento religioso all'interno della popolazione pugliese», fu motivato dal portavoce della Margherita in Consiglio con la circostanza che «anche nella Carta europea in via di elaborazione il tema delle comuni radici religiose è fortemente avvertito e condiviso» (dich. Comparsa nell'art *Non avrai altro Dio nello statuto regionale*, articolo apparso su *la Repubblica* dell'8 marzo 2003 sezione Bari, p. 1).

quella di dare una base extra-giuridica, oltre che normativa, a una serie di valori, in particolare la dignità della persona umana e il principio di separazione tra stato e religione, che si considerano strettamente collegati alla visione cristiana. Un riferimento a questi valori e alla loro storia, secondo questa visione, non può mancare negli atti fondativi di quelle che si prefigurano come una importanti entità politica, ancorché non statali, come l'Unione Europea e le Regioni italiane. Un ultimo motivo è normalmente ravvisato nel fatto che una comunità politica, il cui atto fondativo si esprime da un punto di vista giuridico nella Costituzione, debba poggiare su un *idem sentire*, sull'appartenenza a un'identità e a una storia condivise⁶¹. Una differenza invece che risalta immediatamente nel confronto tra il dibattito a proposito del progetto di trattato costituzionale

61 Il perché viene spiegato dall'on. Fini nel corso di un suo intervento al parlamento italiano: «È evidente – ma lo confermo qualora ve ne sia la necessità – che in questa fotografia di ciò che secondo noi è un dato di verità (vale a dire che nell'identità più profonda dell'Europa vanno riconosciuti i valori della tradizione religiosa), non c'è assolutamente nulla che possa attentare alla laicità delle istituzioni. Mi sembra che il concetto sia non soltanto talmente limpido, ma anche così esplicito da non rendere necessarie molte parole per approfondirlo [...] Voglio anche sottolineare – se permettete – che, quando affermiamo che si tratta di riconoscere un dato di realtà, si intende (almeno per me e per noi) contribuire a sciogliere un quesito tante volte posto (penso a Dahrendorf per tutti): esiste una identità europea? Esiste un demos europeo? Il concetto di democrazia europea, e quindi di demos, presuppone una identità, ma le lingue e le storie sono diverse; nel secolo che si è appena concluso l'Europa ha incendiato il mondo con guerre fratricide e gli interessi continuano ad essere, se non diversi, non sempre collimanti. [...] Ritengo che, nella fotografia di una identità (non riesco, infatti, ad immaginare un demos senza identità), il valore rappresentato dal dato religioso abbia una sua pregnanza e sia – per l'appunto – una fotografia della realtà». *Resoconto stenografico* della 349ª Seduta (pomerid.) della XIV legislatura, Senato, 5 Marzo 2003, pp. 43-44, www.senato.it.

Cfr. anche l'intervento dell'on. Tajani in occasione della seduta della Convenzione del 21 marzo 2002, <http://european-convention.europa.eu/docs/speeches/301.pdf>, p. 3: «riferirsi al ruolo delle Chiese e della religione vuol dire riconoscerne il rilievo nella tenuta delle società europee e nella definizione dell'identità culturale continentale. Ma, attenzione, con questo non si vuole imporre una certa visione religiosa, né coartare i principi della libertà religiosa o, tanto meno, quelli fondamentali della separazione tra stato e chiesa. Qui si vuole solo evidenziare l'importanza delle radici cristiane e giudaiche – insieme a quelle che ci vengono dall'Illuminismo, dal diritto romano, dalle Università, dalla lingua latina – nella creazione di un *idem sentire de re publica* senza il quale nessuna comunità politica può sopravvivere. Insomma, proprio perché istituzioni e società devono restare separati e le prime non devono soffocare la seconda, ma devono secondarla, non si può non riconoscere la giusta dignità ad un soggetto – chiese e comunità religiose - che tanta parte ha nella vita dei cittadini (si pensi al volontariato) e che in modo così significativo contribuiscono a definire i valori fondanti della nostra civiltà (centralità della persona, pluralismo delle espressioni sociali, cultura delle autonomie, solidarietà)».

europeo e quello condotto nel corso del processo di formazione degli statuti, è la scomparsa in quest'ultimo del riferimento alla componente culturale ebraica.

Gli argomenti portati contro questa richiesta sono stati diversi, anche se tra loro strettamente collegati. Innanzitutto è stato contestato il fatto di cimentarsi, nella redazione di un testo giuridico, nel terreno insidioso delle ricostruzioni storiche e valoriali, perché questo, oltre che difficile e rischioso, non apparterebbe al compito del legislatore, bensì a quello dei cultori della storia, della sociologia, della scienza politica e della filosofia. Si è stato ritenuto in secondo luogo che citare una determinata “radice culturale” piuttosto che le altre pur presenti nella storia di una determinata comunità potesse tradursi in una discriminazione nei confronti di coloro che in questa non possono o non vogliono riconoscersi, come i non credenti, gli immigrati appartenenti ad altre religioni o culture e i loro discendenti. L'unica alternativa a questa efficacia discriminatoria veniva ravvisata nell'assoluta inefficacia giuridica, col che però sarebbero cadute, secondo questa visione, l'esigenza e l'opportunità stessa di una citazione espressa del Cristianesimo.

3 Il contesto e i precedenti

Come mai questa fioritura di norme sul fatto religioso negli statuti? Proprio intorno alla questione dell'opportunità della presenza di questo tipo di norme negli statuti d'autonomia, come in generale a proposito delle norme di principio degli statuti regionali, è stato sollevato un dibattito vivace in seno a tutti i consigli regionali; eppure paradossalmente rispondere a questa domanda può essere tutt'altro che semplice. Soprattutto riguardo le disposizioni sulle “radici” e le “tradizioni” cristiane pare infatti mancare

negli stessi proponenti un'idea chiara rispetto ai loro effetti giuridici, quando addirittura non sia ravvisabile la volontà di escluderli esplicitamente, come accade per i preamboli.

In tutti i casi la redazione dei nuovi statuti sembra essere stata presa dagli organi legislativi regionali come un'occasione per una riflessione sull'identità regionale, percepita come imprescindibile dalla fondazione non solo politica, ma anche giuridica dell'ordinamento regionale, così come rinnovato dalle riforme del 1999 e del 2001⁶². Lo si vede bene dall'analisi dei testi: la parola "identità" ricorre infatti in ben nove dei nuovi statuti come oggetto di valorizzazione e tutela da parte della regione: ora come "identità culturale" o "identità culturali", al plurale (Calabria, Emilia-Romagna, Toscana, Piemonte), ora come identità regionale (Abruzzo, Lazio, Liguria, che parla di "identità ligure", Umbria e Puglia). In tutti i casi però la riflessione e il dibattito sui caratteri comuni e distintivi della regione ha avuto un'importanza che va al di là del dato meramente testuale. Perché questo confronto, talvolta serrato, proprio sul tema dell'identità? Eppure la Costituzione all'art. 123 non sembra chiedere nulla di tutto questo agli statuti regionali, dando per presupposto che la legittimazione del potere statuale si trovi direttamente nella Costituzione, non in un determinato accadimento storico e tanto meno neppure nel fatto di essere la regione l'espressione di un "popolo" regionale che prende coscienza di sé e si organizza. Sta di fatto che le c. d. disposizioni di principio non solo costituiscono un uno dei punti di maggior differenziazione tra i diversi statuti, laddove spesso si è scelto di conformarsi ad un modello emerso via

62 A. Anzón scrive di come «nella fin troppo laboriosa "fase Costituente" dell'elaborazione dei nuovi Statuti, si sia rafforzata l'idea di utilizzare cataloghi sempre più ampi di norme-principio per disegnare la "carta d'identità" di ciascuna Regione»: *La Cortecondanna all'"inefficacia giuridica" le norme "programmatiche" degli Statuti regionali ordinari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004.

via con l'approvazione dei primi testi⁶³, a volte a scapito di altri aspetti, apparentemente più tecnici ma tutt'altro che privi di importanti risvolti pratici⁶⁴, ma che proprio in questo differenziarsi sia stata ravvisata almeno in parte la loro stessa ragion d'essere. La scelta di differenziarsi e di cercare quanto più possibile una formulazione originale tuttavia non toglie che, anche se con una certa fatica, si possano individuare alcuni nuclei tematici, che attraversano trasversalmente i vari statuti fino ad ora approvati⁶⁵.

Riguardo al processo di formazione degli statuti, bisogna ricordare che in molti casi esso è stato condotto dalle regioni in modo da coinvolgere la società civile, tramite audizioni alle quali hanno partecipato esponenti di sindacati, università, istituzioni e associazioni; in queste occasioni le richieste di disposizioni specifiche sul fatto religioso sono state portate avanti direttamente dalle conferenze episcopali regionali tramite i loro delegati, assieme a una serie di altre istanze, che andavano dal riconoscimento specifico della famiglia basata sul matrimonio al riferimento al principio costituzionale della sussidiarietà e della tutela dei

63 M. Olivetti, *Nuovi statuti e forme di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, p. 32, ove si parla di “Rank-Xerox-federalismo”, nella quale eccheggia quel “*Rank-Xerox Föderalismus*” di cui si ha parlato la dottrina tedesca, a proposito di quelle posizioni che vedono nella Costituzione federale non solo e non tanto un limite, bensì una sorta di programma da invertere nelle costituzioni dei *Länder*. Cfr. anche M. Greco, *Osservatorio Regionale 2007*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, agosto 2008, p. 521 s.

64 È ad esempio il caso della fissazione di regole più strette per la formazione dei gruppi all'interno dei Consigli regionali che, come e più di prima della riforma, sono proliferati in maniera incontrollata all'interno dei consigli (R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle regioni*, 2004, p. 10, scaricabile dal sito www.issirfa.cnr.it); i compiti del livello regionale rispetto agli attori pubblici e privati, internazionali e globali; la protezione degli interessi generali e indisponibili rispetto ai rischi di deriva pan-contrattualistica insiti nei diffusi processi negoziali oggi imperanti; le regole del pubblico quando utilizza gli strumenti privatistici; i rapporti con gli interessi organizzati e i gruppi di pressione; il ruolo e i limiti dei partiti politici nei sistemi locali”: M. Cammelli, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2005, 1-2, p. 25. U. De Siervo, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. Cost. n. 2/2001)*, in *Idem* (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino 2001, pp.203-205.

65 Per una classificazione dei contenuti delle norme programmatiche dei vari statuti v. M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti cit.*, pp. 38-39.

corpi intermedi⁶⁶.

Ora, se sono intuibili gli obiettivi perseguiti dalle disposizioni che riguardano la valorizzazione della libertà religiosa e la collaborazione istituzionale delle regioni con le confessioni presenti sul territorio, fermo restando il problema di una loro armonizzazione con la normativa statale, assai meno chiari appaiono i presupposti e soprattutto le conseguenze di quelle che riguardano le proclamazioni di “radici” e “tradizioni” cristiane, in parte assieme anche ai disposti che richiamano i valori della laicità e del pluralismo culturale e religioso. Se si tiene conto del dibattito pubblico e si guarda ai lavori preparatori si vede come spesso la richiesta dell’inserimento di enunciati che facciano esplicito riferimento alle eredità religiose e spirituali siano state argomentate da un punto di vista storico e culturale, quasi mai da quello degli effetti giuridici concretamente perseguiti. Si è sostenuto a questo riguardo che “le radici cristiane” corrispondano a una realtà di fatto, assolutamente innegabile da un punto di vista storico, e che in virtù di questa semplice evidenza esse debbano essere rispecchiate nel testo documento che viene posto al vertice dell’ordinamento regionale, quasi questo rappresenti il patto della comunità locale. In secondo luogo nei lavori preparatori e nelle discussioni in aula è stata spesso sottolineata l’esigenza che la regione rappresenti e incarni dei valori storici, morali e culturali che siano largamente condivisi dalla popolazione regionale. Normalmente si finisce argomentando che questo

66 E. Rossi, *Le chiese e gli statuti regionali*, in *Chiesa in Italia*, Bologna 2004, pp. 197-225. Cfr. Il testo integrale del documento elaborato dalla Commissione per lo Statuto regionale della Conferenza episcopale Toscana (Cet), consegnato in occasione dell’audizione sulla bozza di Statuto regionale presso il Consiglio regionale della Toscana, giovedì 9.10.2003, ove essa aveva lamentato che la formulazione del preambolo, che allora era previsto nel progetto dello statuto, mancava di valorizzare adeguatamente “l’umanesimo che contraddistingue la società toscana e il ruolo della dimensione religiosa e spirituale”: *Sintesi delle osservazioni formulate nelle consultazioni*, pubblicata su www.consiglio.regione.toscana.it/istituzione/lavori-preparatori-statuto e su www.chiesacattolica.it.

tipo di disposizioni non leda il principio fondamentale di uguaglianza dei cittadini, al di là della loro appartenenza a una specifica religione⁶⁷. Gli stessi argomenti sono stati ispirati e poi ripetuti dalle autorità ecclesiastiche⁶⁸.

A questi argomenti normalmente si obietta che un simile riferimento a una confessione ben determinata potrebbe di per sé inficiare il principio di laicità, solennemente sancito dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale come principio supremo dell'ordinamento. Il riferimento al fatto religioso in una sua variante tipica rischierebbe quindi, in quest'ottica, di rappresentare un *vulnus* per i diritti inviolabili dei cittadini, a cominciare dal fondamentale principio di uguaglianza sancito dall'art. 3.

3.1 Le “norme programmatiche” nel costituzionalismo italiano

Nel lessico dei giuristi italiani è comunemente accettata la distinzione, dovuta al Crisafulli, fra "disposizione" e "norma", con la prima espressione

67 Impossibile dare conto in questa sede di tutte le prese di posizioni per ciascuna regione. A titolo di esempio v. per l'Abruzzo il resoconto della seduta n. 109 del 23 settembre 2003. pp. 12-20, a proposito del testo approvato in prima lettura dal Consiglio nella seduta del 24 settembre 2003, con verbale n. 110/1: www.consiglio.regione.abruzzo.it. Dalla lettura risulta chiaro come alla fine l'introduzione all'ultimo momento di un riferimento alla Resistenza sia stato usato come “merce di scambio” per ottenere all'art. 2 il voto anche il voto delle sinistre. Analogamente a quanto già successo in Puglia, dove invece si nomina la Liberazione; secondo Sandro Frisullo, rappresentante dei Ds, il richiamo alla cristianità: «Non lede nessun diritto di laicità né comporta alcun vincolo confessionale»; in *Uno statuto da super governatore*, articolo apparso su *la Repubblica* del 12 settembre 2003, p. 5.

In Emilia Romagna il dibattito è stato acceso e non è terminato nemmeno con l'approvazione definitiva dello statuto: nel 2007 infatti è stata proposta un nuovo preambolo della carta statutaria, che prevedeva espressamente il riconoscimento «dalle tradizioni popolari più vive di questa terra, siano esse laiche, umanistiche, fondate sulle radici cristiane o nate da altre fonti ideali, religiose, politiche e culturali»: Bure supplemente speciale n. 150 del 27/03/2007.

68 Cfr. le parole del card. Carlo Caffarra (*L' arcivescovo di Bologna accusa «Politici locali, siete antistorici»*, *Corriere della Sera*, 10 luglio 2004, P. 14): «Perché i valori religiosi fanno paura? Ce lo chiediamo anche noi vescovi, tutti. È proprio come una sorta di volontà esplicita di toglierli. Decisione che non trova ragione d' essere perché la radicazione nella fede cristiana ha prodotto frutti di straordinaria importanza proprio per il bene della società civile locale. Ricordo che l' università è stata inventata a Bologna. Ma chi ha inventato l' università se non la comunità cristiana?[...] Il taglio delle radici cristiane è stato netto e noi non lo possiamo accettare perché ne va della vita stessa della nostra regione. Indicare solo il Risorgimento e la Resistenza al nazi-fascismo significa negare secoli di storia e disegnare un volto della regione Emilia-Romagna deformato, non reale».

intendendosi l'enunciato letterale attraverso cui è impartito il comando e con la seconda il significato ad esso attribuito dagli interpreti e perciò variabile nello spazio e nel tempo⁶⁹.

Lo studioso genovese criticò da subito la tendenza della giurisprudenza, in testa la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato, a giudicare alcune norme della Costituzione come esclusivamente programmatiche, prive cioè di immediata forza applicativa, secondo una posizione piuttosto simile a quella che oggi giudica le corrispondenti norme statutarie come espressive di una mera “presenza politica” della regione, e dunque prive di una reale efficacia giuridica⁷⁰.

La distinzione norme precettive-programmatiche fu per l'appunto demolita dall'opera di Crisafulli⁷¹, cui seguì la prima sentenza della Corte Costituzionale, la n. 1 del 1956. Lo stesso studioso del resto ammetteva che anche nei testi normativi figurassero frequentemente contenuti non aventi propriamente forza giuridica, disposizioni alle quali, è da supporre, lo stesso legislatore non volesse infondere forza normativa: egli infatti distingueva dalle formule prescrittive (le disposizioni), le formule meramente enunciative contenute negli atti-fonte, come le dichiarazioni di scienza, le dichiarazioni di rappresentazione, l'indicazione di presupposti di

69 Gli italiani parlano di disposizione là dove i francesi preferiscono il termine *texte*, «involucro verbale parzialmente vuoto, il cui contenuto precettivo non viene definito, nella migliore delle ipotesi, che a livello giurisprudenziale. Roselli, *Fonti del diritto e diritto giurisprudenziale. La norma prodotta dal giudice interprete*, in M. Bessone (a cura di) *Interpretazione e diritto giudiziale*, Torino 1999, pubblicato su www.ambientediritto.it/dottrina/dottrina%202003/fonti%20del%20diritto.htm

70 Tra l'altro, tra le cosiddette norme costituzionali “programmatiche” furono fatte rientrare dalle supreme magistrature anche delle norme che invece avrebbero potuto benissimo essere interpretate come precettive e quindi direttamente applicabili: una circostanza che dovrebbe forse far riflettere sull'arbitrarietà di questo tipo di catalogazione; cfr. R. Romano, C. Vivanti (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino 1998, pp. 27-28.

71 Ci riferiamo innanzitutto al fondamentale *La Costituzione e le sue norme di principio*, Milano 1952, in part. *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, pp. 27-50, e *Le norme «programmatiche» della Costituzione*, pp. 51-88; cfr. A. Valentini, *Lineamenti di uno studio sui principi istituzionali*, Milano 1957; C. Di Marco, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova 2009, pp. 87 ss.

fatto, le proposizioni descrittive di fenomeni economico-sociali, le dichiarazioni didascaliche o esortative ecc.⁷²

Parte della dottrina ha seguito proprio questo filone per negare che «tutto ciò che è “contenuto” in un atto-fonte acquist[i], “come per incantamento”, forza normativa»⁷³. Effettivamente spesso non è facile dare una consistenza ai principi espressi da molte carte statutarie: si va infatti da quelle che sono state chiamate delle “concessioni all'ecumenismo assiologico”⁷⁴, come la mera enunciazione dei principi di democrazia, libertà, solidarietà ecc., ai quali la regione dichiara di attenersi, alla mera ripetizione di norme costituzionali⁷⁵, a norme giudicate addirittura lapalissiane, come la precisazione che «la Regione riconosce il ruolo delle Organizzazioni sindacali nella rappresentanza dei lavoratori» (art. 11 dello statuto pugliese). In molti casi la carenza di normatività viene imputata alla stessa struttura logica degli enunciati, che non corrisponderebbe al paradigma comando-sanzione⁷⁶.

72 Tra i tanti v. V. Crisafulli, *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del Diritto.*, XIII, Milano 1964, 202 ss., cit. in A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, 2007, 3-4, pp. 403-404.

73 R. Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione cit.*, p. 15; contra F. Pizzetti, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, 2005, 1-2, p. 37.

74 A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali cit.*, pp. 404-406.

75 Cfr. A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali cit.*, pp. 408 secondo il quale codeste norme, pur presentando una struttura lessicale precettiva, mancando l'essenziale requisito della “novità”, potrebbero addirittura non essere qualificate come norme giuridiche. In argomento, è d'obbligo il riferimento alle classiche enunciazioni di Sandulli, *L'attività normativa della pubblica Amministrazione (Origine – Funzione – Caratteri)*, Napoli 1970, p. 97 (sulle quali sia consentito il rinvio a D'Atena, *Aldo M. Sandulli e i confini della normatività*, in AA.VV., *Aldo M. Sandulli. Attualità del pensiero giuridico del maestro*, Milano 2004 [nonché in *Diritto e società*, n. 4/2004, 461 ss.]). Per la tesi del carattere meramente politico (non, quindi, giuridico) degli enunciati statutari programmatici riprodottivi di contenuti costituzionali: Martines, *Prime osservazioni sugli statuti delle Regioni di diritto comune* (1972), ora in *Scritti giuridici*, II, Milano 2000, 567 ss. Riconducono tali enunciati a un «esercizio di tautologia giuridica»: Torre, Calamo Specchia, *Lo statuto della Regione Puglia: «non è tutto oro quel che luccica»*, in www.federalismi.it, 2004, 6, p. 3 s.

76 «Ciò che fa difetto è la struttura prescrittiva delle enunciazioni (che non corrispondono al paradigma tipico della normatività: «se c'è “A” ci deve essere “B”»). Altre volte, invece, il deficit di prescrittività è dovuto all'assoluta genericità delle previsioni o alla sovrabbondanza di riferimenti assiologici in reciproca tensione e non gerarchizzati in esse presenti, secondo il noto modello weberiano del “politeismo dei valori”»: A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali cit.*, p. 406.

La critica non è infondata, presta a sua volta il fianco ad almeno una critica: innanzitutto proprio l'interprete professionale sa che anche la mera inclusione o la manipolazione di qualsiasi particella semantica vale da sola a influire su tutto il testo, al di là del fatto che l'enunciato in questione possa poi essere qualificato come norma giuridica o meno. Persino la mera ripetizione di uno o più principi, in luogo di altri, può influire sul sistema e contribuire a spostarne, seppure impercettibilmente, gli equilibri. Non esistono quindi contenuti che, una volta inseriti o anche semplicemente in un atto-fonte, siano sprovvisti di un qualsivoglia significato ermeneutico e, quindi, normativo⁷⁷. Del resto questo assunto non è contraddetto neppure dalle sentenze della Corte Costituzionale, che si limita ad asserire l'inefficacia giuridica, ma al contempo ad asserirne quella politica, nel senso però di politico-istituzionale.

3.2 Le norme di interesse religioso nella Costituzione del 1948

L'influsso del modello, dei concetti e della terminologia della Costituzione nazionale ha certamente avuto un rilievo non indifferente nella redazione delle norme statutarie, a cominciare da quelle programmatiche, per designare le quali è stata non a caso adottata la stessa terminologia.

Il fatto religioso, l'appello al sacro e la “regolazione” delle sue manifestazioni terrene costituiscono da sempre alcune delle materie tipiche delle carte costituzionali e delle carte dei diritti, a partire dalla *Magna Charta*, la *Dichiarazione d'indipendenza* e il *Bill of Rights* statunitensi e la

⁷⁷ Per tacere di altri effetti, sicuramente maggiori, siamo davvero sicuri che un avvocato non citerà mai a suo favore, in una memoria, uno di questi contenuti, e che un giudice non ne terrà mai conto per far propendere il suo giudizio da una parte piuttosto che dall'altra? Che nessun funzionario dell'amministrazione regionale ne terrà alcun conto?

*Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino*⁷⁸; ad ogni modo avuto solo nell'età moderna si è avuto il riconoscimento del principio della libertà religiosa, individuale e collettiva, che nella nostra Costituzione è stata solennemente proclamata negli artt. 19 e 20. Tale principio è ormai condiviso dalla maggior parte delle costituzioni, occidentali e non, e negli ultimi decenni è stato recepito anche nei massimi documenti internazionali⁷⁹. Molto più complesso è trovare in altri ordinamenti delle disposizioni analoghe agli artt. 7 e 8 Cost., che invece regolano direttamente i rapporti tra stato e confessioni religiose, sulla base di due presupposti: la distinzione degli ordini di competenza e la reciproca indipendenza, che nei confronti della Chiesa cattolica assume i caratteri del riconoscimento della sovranità dell'ordinamento canonico⁸⁰. Nell'ordinamento italiano questi valori si traducono nel principio pattizio, secondo il quale i rapporti tra stato e confessioni sono comunque condotti

78 La *Magna Charta* ad es., oltre alle formule di rito, nei quali si invoca la salvezza dell'anima per il re, i suoi antenati e gli eredi, dedica proprio il primo paragrafo alla garanzia della libertà e dell'indipendenza della Chiesa inglese: P. Costanzo *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo*, Torino 2007, p. 1021.

79 Cfr. art. 18 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*; art. 9 *Cedu*; art. 18 del *Patto sui diritti civili e politici*, 1966; *Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza religiosa*; risoluzione ONU 36/55 del 25/11/1981; art. 10 della *Carta dei diritti fondamentali UE*. La *Dichiarazione del Cairo sui diritti umani nell'Islam* (Risoluzione 49/19-P della XIX Conferenza Islamica dei Ministri degli Esteri, 5 agosto 1990) invece, in luogo della piena libertà religiosa, riconosce solo il "diritto" di non essere convertito dall'Islam a un'altra religione o all'ateismo (art. 10); il diritto di manifestare liberamente la propria opinione è inoltre ammesso col limite del rispetto dei principi della Shari'a (art. 22). Nel del 2004 è stata adottata dal Vertice dei Capi di Stato della Lega Araba una nuova versione della *Carta araba dei diritti dell'uomo* (CADU); pur presentando molti miglioramenti rispetto alle disposizioni del 1994, per altro mai entrate in vigore, il nuovo testo continua a non far parola della libertà di cambiare religione, sanzionata come apostasia nella maggior parte dei paesi a maggioranza musulmana, e assoggetta i culti non musulmani alle leggi nazionali (il testo del Patto, in inglese, è reperibile sul sito www.arableagueonline.org): F. Tramontana, *La nuova carta araba dei diritti dell'uomo tra tradizione e innovazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, 2, p. 1479 ss. La Shari'a considera l'apostasia (Ridda) un reato (Cor. 3: 82-90) punibile con l'incarcerazione per la donna e la pena capitale per l'uomo: cfr. P. Baher, L. Sadiwa, J. Smith, *Human rights in developing countries*, Yearbook, Oslo 1996, p. 138;. Sulle Costituzioni dei Paesi arabi v. M. Oliviero, *Costituzioni e costituzionalismo nei Paesi arabi*, Milano 2003.

80 O. Fumagalli Carulli, *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio cit.*, p. 13 e poi in part. pp. 84-92; F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea cit.*, pp. 57-59; Cfr. G. Sale, *Il Vaticano e la Costituzione*, Milano 2008, pp. 60-61.

all'insegna della collaborazione nella distinzione, concretizzandosi in patti e intese⁸¹.

Le norme statutarie sul fatto religioso sicuramente risentono del dettato costituzionale, ma più che alle singole norme sembrano rifarsi al principio di laicità nell'accezione in cui questo è assunto nel nostro ordinamento, quale risultato del combinato disposto degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20, distillati insieme dalla Corte Costituzionale a partire dalla famosa sentenza n. 203/1989. Secondo questa concezione, affermatasi nel nostro paese, la neutralità nei confronti del fenomeno religioso non si traduce in un atteggiamento di indifferenza da parte dello stato, bensì all'esperienza religiosa viene attribuito un ruolo positivo, essendo essa considerata come un bene giuridico, in quanto funzionale allo svolgimento della personalità umana⁸².

In questo senso gli artt. 2 degli statuti lombardo e umbro non sembrano garantire una libertà religiosa in senso negativo, bensì sembrano impegnare i rispettivi enti ad adoperarsi per il soddisfacimento dei bisogni

81 P. Lillo, *Art. 7*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, p. 190-191.

82 «l'attitudine laica dello Stato-comunità, che risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confusione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini» (sent. 203/1989); cfr. sentenza Corte Cost. Sent. n. 440/1995; P. Lillo, *Art. 7*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, pp. 172-192. La quantità di contributi dedicati alla laicità è letteralmente sterminata; per essa, limitatamente agli autori italiani pubblicati fino al 2004, rimandiamo a S. Lariccia, *La laicità in Italia. Un percorso bibliografico*, disp. su www.sergiolariccia.it/CONTRIBUTI.html. Rimandiamo comunque a L. Guerzoni, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, estratto dall'*Archivio giuridico*, vol. CLXXII, fasc. I-II (serie VI, vol. XLI, fasc. I-II), 1967, p. 15; Bertola A., *Appunti sulla nozione giuridica di laicità dello Stato*, in AA.VV., *Scritti di sociologia e politica in onore di Don L. Sturzo*, I, Bologna, Ist. L. Sturzo, 1953, 169 e in A. Bertola, *Scritti minori*, II, Torino 1967, 351; G. Feliciani, *La laïcité dans la jurisprudence constitutionnelle italienne*, in *Revue d'éthique et de théologie morale*, 2004, 228, numero monografico Religions et nations, p. 53 ss. A Pin, *Il percorso della laicità «all'italiana». Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar veneto: una sintesi ricostruttiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, 1, pp. 203-230. Per una rilettura di questo principio alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento v., da ultimo, S. Sicardi, *Questioni aperte nella disciplina del fenomeno religioso: dalla laicità al sistema delle fonti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, pp. 3 ss.

spirituali, e quindi anche religiosi, dei loro cittadini.

Quanto alle norme che invece mirano creare strumenti per una collaborazione tra le regioni e le confessioni presenti sul territorio (art. 6 st. Lazio, art. 2 st. Calabria e art. 2 st. Lombardia), essi sembrano prendere spunto direttamente dagli artt. 7 e 8 della Costituzione, nel riprodurre anche a livello locale il citato sistema pattizio delle relazioni tra ordinamento e confessioni religiose. Il problema in questo caso sarà semmai quello dell'armonizzazione di questa istanza con il disposto dell'art. 117, il quale al secondo comma, lett. c) riserva allo stato la competenza legislativa esclusiva concernente i rapporti tra la Repubblica, nella quale sono ricompresi anche gli enti locali, e le confessioni religiose.⁸³ In tutti questi casi si tratta però di problemi inerenti la ripartizione delle competenze, che saranno affrontati soprattutto nel secondo capitolo di questo studio.

Per quanto invece riguarda le disposizioni su “tradizioni” e “radici” cristiane, considerate assieme a quelle che in qualche modo qualificano come cristiani i valori, le popolazioni e la storia delle regioni, trovare dei riferimenti “genealogici” nella nostra carta fondamentale appare molto più complesso. Il pensiero può andare all'art. 7, perché esso regola i rapporti della repubblica con la confessione cattolica romana, che è la forma storicamente assunta dalla dottrina cristiana nel nostro paese, dato che essa rappresenta la religione della maggioranza degli italiani. L'art. 7, proposto da De Gasperi e accettato da Togliatti per preservare la “pace religiosa” del paese⁸⁴, era però animato da una preoccupazione concreta, che era quella di

83 Per ovviare il problema la lettera degli statuti riferisce tali forme di collaborazione esclusivamente alle competenze regionali, e inoltre Lazio e Lombardia, a differenza della Calabria, sembrano limitare la possibilità di collaborazione esclusivamente alle confessioni con le quali lo stato abbia stipulato un'intesa: cfr. E. Rossi, *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali cit.*, pp. 309-310.

84 Il riferimento alla «pace religiosa», nel dibattito Costituente, è frequentissimo e accomuna esponenti

dare una sistemazione stabile nel nascente ordinamento repubblicano ai rapporti con la confessione cattolica, e dai due commi di cui esso si compone derivano dei concreti principi di azione, alla luce dei quali si sarebbe successivamente sviluppato tutto il nostro ordinamento, non la proclamazione di valori o una rivendicazione di identità culturale e religiosa, come invece nelle disposizioni statutarie odierne⁸⁵.

Certamente l'art. 7 costituiva anche un riconoscimento importante delle specificità della Chiesa cattolica; detto riconoscimento però, secondo i costituenti e la dottrina maggioritaria non derivava però dall'asserzione dell'intrinseca bontà della dottrina cristiana, bensì era il riflesso della tutela degli individui che ad essa si riferivano; in nessun caso lo stato era considerato far propri i principi del Cattolicesimo e del Cristianesimo – neanche tramite un richiamo generico ai suoi valori e all'importanza

di tutti gli schieramenti politici. Cfr A. Capitini – P. Lacaita (a cura di), *Gli atti, cit.*, quanto agli interventi di Togliatti (p. 136, pp. 213 ss., pp. 478 s.), il quale non ha mai nascosto la propria convinzione che «la questione del mantenimento della pace religiosa» esistesse e che «dovesse essere fatta qualche cosa di comune accordo, in questa assemblea e fuori di questa assemblea, per garantirne la soluzione, cioè per dare alla pace religiosa del popolo italiano un carattere solido e permanente», arrivando a riconoscere che «la pace religiosa è fondata su due colonne: il Trattato lateranense e il Concordato, uniti assieme nel modo che tutti sappiamo»; nonché a quelli di Dossetti (p. 429), De Gasperi (p. 467), Bonomi (p. 471). Numerosi, peraltro, coloro che affrancavano la nascita e il mantenimento della pace religiosa da qualsivoglia relazione con i Patti lateranensi: così, nel suo intervento, Targetti (p. 293) manifestava il proprio convincimento che «questa famosa pace religiosa, che si dice conquistata nel 1929, non sia mai stata neppure antecedentemente turbata», salvo poi ribadire «l'atteggiamento ufficiale del Partito Socialista... di non fare niente che possa turbare questa pace religiosa»; conformi in toto Labriola (p. 319) e Calamandrei (pp. 367-370), che riconosceva ai Patti del Laterano di aver finalmente risolto la questione territoriale romana, ma riconduceva la conquista della pace religiosa a sfere ben lontane da quelle della burocrazia internazionale, e precisamente al clima di solidarietà che durante la guerra aveva accomunato nelle stesse battaglie cattolici e non cattolici: per arrivare a leggere nel richiamo esplicito ai Patti ex art. 7 non un puntello, bensì una minaccia ad una pace religiosa che già godeva di una certa stabilità. Gli facevano eco, nella seduta di venerdì 21 marzo, Cevolotto (p. 389 e p. 405) e, in quella di martedì 25 marzo, Nenni (pp. 467 s.), il quale affermava: «[s]iamo profondamente convinti che la pace religiosa è un bene altamente apprezzabile, ma per noi, la garanzia della pace religiosa è nello Stato laico, nella separazione delle responsabilità e dei poteri, per cui lo Stato esercita la sua funzione sovrana nel campo che gli è proprio, e garantisce alla Chiesa la sovranità della sua funzione nel campo che le è proprio».

85 «[I] richiami ad una religione o ad una Chiesa specifica sono spesso di tipo organizzativo e non simbolico: il riferimento alla Chiesa cattolica nell'art. 7 della Costituzione italiana serve a definire i rapporti tra Stato e Chiesa, ma non ad esprimere l'identità del popolo italiano»: S. Ferrari, *Dio, religione e Costituzione*, su www.olir.it, aprile 2004, p. 7.

assunta nella nostra storia –, e anzi a tal proposito nel primo comma sembrava dichiarare la sua sostanziale incompetenza in materia. I valori e i principi cristiani non furono quindi perseguiti dai deputati cattolici presenti alla Costituente attraverso la richiesta di un rinvio generico alla civiltà e ai valori cristiani, bensì tramite battaglie condotte sulle singole questioni: lo dimostrano, ad esempio, il fatto che i diritti inviolabili dell'uomo sono "riconosciuti" dalla Repubblica (articolo 2) con una implicita allusione al fatto che essi preesistono allo Stato e hanno un fondamento meta-giuridico, e che quindi non sono inventati o creati dal legislatore. Oppure si pensi all'articolo 29, dove la famiglia è definita come “società naturale fondata sul matrimonio”, e dove "l'unità familiare" è riconosciuta come preminente sui pur legittimi interessi dei coniugi.

3.2.1 Il dibattito nell'assemblea Costituente

Dunque: nonostante i valori della cultura cristiana siano sottesi a molte delle scelte effettuate dal nostro Costituente, manca nella nostra Costituzione un riferimento espresso ad essi. Il pensiero potrebbe allora andare all'art. 1 dello Statuto Albertino (4 marzo 1848), nel quale si riconosceva la «Religione Cattolica Apostolica e Romana» come «la sola religione dello Stato»⁸⁶. A questo riguardo bisogna ricordare come la disposizione dell'art. 1 non impedì che già con la legge del 19 giugno 1848, n. 735 (“*legge Sineo*”), si stabilisse che l'appartenenza ad una confessione altra da quella cattolica non potesse essere di ostacolo al “godimento dei diritti civili e politici ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari”, e

⁸⁶ Nel preambolo dello statuto veniva espressa la “fiducia” nella benedizione di Dio; inoltre l'art. 28 sanciva inoltre la libertà di stampa tranne che per «le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere», per stampare i quali era necessario «il preventivo permesso del vescovo»; ancora, l'art. 33 prevedeva che vescovi e arcivescovi dello Stato rientrassero tra le primissime categorie di nominabili all'interno delle quali il re avrebbe scelto i membri vitalizi del Senato. Cfr. Spinelli, L., voce *Stato e confessioni religiose*, II) *Stato e Chiesa cattolica*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, 1993, p. 4.

allo stesso modo non fu di ostacolo la presa di Roma e le leggi anticlericali, in uno stato di conflitto che durò fino alla conclusione dei Patti Lateranensi del 1929⁸⁷. In essi, e precisamente all'art. 1 del Concordato, si intese ribadire il principio stabilito nello Statuto Albertino, che sostanzialmente caratterizzava l'Italia come paese cattolico⁸⁸. Fin dall'inizio nella nostra tradizione, a differenza di altri paesi⁸⁹, è comunque predominante una *nominatio Ecclesiae Catholicae* rispetto alla *nominatio Dei*, e questa caratteristica permane anche per la nostra Costituzione.

Certo le disposizioni regionali, nel declinare la religione sotto il punto di vista delle radici culturali che da essa sarebbero scaturite, ribadendo allo stesso tempo il principio della laicità – tranne che nel caso della Lombardia –, sembrano voler evitare accuratamente proprio l'accusa di confessionismo. Sta di fatto che il principio contenuto nell'art. 1 dello statuto sopravvisse all'entrata in vigore della Costituzione del 1948, tramite l'art. 1 del Concordato⁹⁰. Durante il dibattito sull'art. 7 emerse con forza la

87 F. Finocchiaro descrive come che all'inizio del XX secolo l'art. 1 rilevasse ormai "solo come disposizione protocollare": voce *Stato*, cit., p. 2. d'accordo S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, p. 400, e G. Olivero, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 1963, p. 9: «Pochi decenni appresso quella formula fu resa priva di qualsiasi sostanza-le valore da una legislazione tutta quanta di spirito antichiesastico». Legge invece la legislazione del Regno emanata tra il 1851 e il 1889 quale svolgutesi secondo la duplice direttiva della «parità di libertà religiosa dei singoli» e della «disparità di condizione giuridica delle confessioni». La Consiglio di Stato in sede giurisdizionale n. 556 del 2006 «[l'art. 1] non impedi minimamente al legislatore, nel corso di vari decenni, di adottare in molteplici settori della vita dello Stato una normativa contraria agli interessi della confessione cattolica, e in dottrina ad alcuni autori, anche assai qualificati, di ascrivere la Chiesa cattolica fra le associazioni illecite».

88 P. A. D'Avack comunque sostiene che non si sarebbero mai avuti stati propriamente confessionisti cattolici, a parte ovviamente quello della Città del Vaticano; «una pur sempre ne restò per tutte in ogni tempo e luogo la causa effettiva: il rifiuto cioè e l'opposizione dei vari Stati cattolici ad aderire integralmente alle dottrine e alle esigenze della Chiesa e i tentativi e gli sforzi tenaci di questa per costringerli a siffatta adesione». Cfr. *La qualificazione dello Stato in materia religiosa e la sua applicazione allo stato italiano*, in AA. VV., *Raccolta di scritti in onore di A. C. Jemolo*, Milano, I, 1963, pp. 283 ss.

89 Un'espressa *nominatio Dei* è presente nelle costituzioni di Irlanda, Germania, Grecia, Svizzera, Ucraina e Polonia. La Chiesa Cattolica è invece nominata nella costituzioni italiana e spagnola.

90 «L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo 1 dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato»: legge 27 maggio 1929, n. 810, recante "Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato,

problematicità della permanenza del principio della religione di stato nel rinnovato ordinamento repubblicano; a questo proposito alle critiche dei deputati laici rispose Giuseppe Dossetti, sostenendo che la disposizione in questione rappresentava «non tanto un giudizio di valore con precise conseguenze giuridiche, per cui tra la religione cattolica e le altre religioni esista necessariamente e giuridicamente la differenza che passa tra la verità assoluta e l'errore; ma piuttosto una constatazione di fatto, un dato storico, cioè che la religione cattolica è la religione delle grande maggioranza del popolo italiano»⁹¹. Colpisce come la spiegazione di Dossetti, nell'utilizzo del dato storico e culturale accompagnato in questo caso dal criterio maggioritario, coincida nei suoi tratti essenziali con quella offerta oggi per giustificare le norme sulle radici e le tradizioni cristiane negli statuti regionali. Dunque anche la permanenza del principio dell'art. 1 dello statuto albertino nel nostro ordinamento venne motivato a partire dal suo significato storico, sociale e culturale. Del resto questa opzione è stata pienamente ribadita, stavolta esplicitamente nel testo normativo, nei nuovi accordi di Villa Madama, che fanno esplicito riferimento alla presenza culturale del Cattolicesimo in Italia a proposito dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole⁹².

sottoscritti in Roma, tra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929". Vale forse la pena di ricordare che sia il trattato che il concordato del 1929 si assumevano contratti, nella tradizione diplomatica della S. Sede, "in nome della Santissima Trinità".

91 A. Capitini e P. Lacaia, *Stato sovrano e ipoteca clericale, Gli Atti dell'assemblea Costituente sull'art. 7*, Mandria-Perugia 1959, p. 359 ss.; 411 ss. Cfr. F. Fedè, S. Testa Bappenheim, *Dalla laïcité di Parigi, alla nominatio Dei di Berlino, passando per Roma*, cit., p. 105. Dossetti rispondeva alle obiezioni di Calamandrei, il quale sosteneva che con l'art. 7 sarebbe stato preservato nel nostro ordinamento anche l'art. 1 del Trattato, il quale a sua volta richiamava l'art. 1 dello Statuto albertino, in quanto tale incompatibile con il principio di libertà di religione e di coscienza, nonché con quello di uguaglianza dei cittadini senza distinzione di religione.

92 Art. 9, co. 2: «La Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del Cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado». Dal disposto la giurisprudenza costituzionale ha ricavato almeno quattro dati significativi: 1) il riconoscimento del valore della cultura religiosa; 2) la

Altri elementi utili per il nostro studio potranno ricavarsi dall'esame dell'opera spesa da alcuni costituenti, tra cui spicca La Pira, affinché nella nostra Costituzione trovasse spazio anche un riferimento esplicito non solo al fatto religioso, ma anche alla divinità. Nella seduta alla prima sottocommissione il 9 settembre 1946 lo statista siciliano propose di premettere alla Costituzione una “Dichiarazione dei diritti dell'uomo” e un preambolo. Nel preambolo non solo la dichiarazione si assumeva proclamata “al cospetto di Dio e della comunità umana”, ma si auspicava che l'Italia, dopo il buio del fascismo, riprendesse «il posto che gli spetta[va] nel seno della *civiltà cristiana – lievito ed essenza della sua storia e della sua cultura* – ed in quello della comunità dei popoli amanti della libertà, del lavoro, della giustizia e della pace»⁹³. La Pira, come molti

considerazione dei principi del Cattolicesimo come parte del patrimonio storico del popolo italiano; 3) la continuità di impegno dello Stato italiano nell'assicurare, come precedentemente all'Accordo, l'insegnamento di religione nelle scuole non universitarie; 4) l'inserimento di tale insegnamento nel quadro delle finalità della scuola (Corte Cost. Sent. n. 203/1989).

93 Corsivo dello scrivente, dal *Resoconto sommario* delle sedute della Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituente, seduta del del 9 settembre 1946, p. 14 ss., consultabile assieme a tutti gli atti dell'assemblea Costituente in <http://legislature.camera.it>. Il testo completo della proposta di La Pira è il seguente: «Il popolo italiano, avendo sperimentato attraverso la dolorosa tirannia dello Stato totalitario fascista, come la dimenticanza e il disprezzo dei diritti naturali dell'uomo e delle fondamentali comunità umane, siano davvero le cause massime delle sventure pubbliche, decide di esporre – come atto preliminare della sua nuova vita democratica e repubblicana – in una Dichiarazione solenne, questi diritti sacri ed inalienabili. Consapevole dei grandi problemi di rinnovamento che si agitano nel tempo presente, esso mira, con questa Dichiarazione e con la Costituzione che l'accompagna, a creare un ordine sociale e politico che sia conforme all'alta dignità della persona ed alla fraterna solidarietà umana e che assicuri, perciò, a ciascuno un posto ed una funzione nella ordinata comunità nazionale. Esso riprende così il posto che gli spetta nel seno della civiltà cristiana – lievito ed essenza della sua storia e della sua cultura – ed in quello della comunità dei popoli amanti della libertà, del lavoro, della giustizia e della pace. Pertanto esso proclama, al cospetto di Dio e della comunità umana, la Dichiarazione seguente dei diritti dell'uomo». Per una visione generale della riflessione di La Pira sull'influsso del cristianesimo sulla tradizione politica e giuridica, in relazione a quella del diritto romano, cfr. P. Catalano, *Alcuni concetti e principi giuridici romani secondo Giorgio La Pira*, in L. Garofalo (a cura di), *Il ruolo della buona fede oggettiva nell'esperienza giuridica storica e contemporanea. Atti del Convegno internazionale di studi in onore di Alberto Burdese*, vol. I, Padova 2003. Asserisce che l'invocazione a Dio sarebbe stata perfettamente coerente con lo spirito liberale e democratico M. Viroli (*Il contenuto repubblicano della Costituzione*, in *Atti del Convegno La Costituzione ieri e oggi*, Roma, 9 - 10 gennaio 2008, p. 31, in http://positivamente.lincoi.it/files/convegni/533_allegatouno.pdf), aggiungendo che questa avrebbe forse incoraggiato una cultura repubblicana e avrebbe aiutato a risolvere il problema storico della fragilità dell'*ethos* civile in Italia.

altri intellettuali e politici cattolici, considerava il fascismo un'ideologia e un regime profondamente anticristiani; la proclamazione dei diritti inalienabili della persona e della “*radice spirituale e religiosa dell'uomo*” dunque era vista da lui come l'unica solida base per poter “solidamente costruire l'edificio dei diritti naturali, sacri ed imprescrittibili”⁹⁴. Le obiezioni più serie vennero in questo caso da Concetto Marchesi, insigne latinista e comunista, e da Palmiro Togliatti. Marchesi obiettò che la formula di La Pira era o teologica o pagana e riproponeva uno Stato che assorbe in sé “fattori religiosi”, e che non era “conveniente” in un paese in cui la religione cattolica ha un saldo predominio sulle coscienze. E poi, concludeva Marchesi, è “preferibile non nominare il nome di Dio invano”⁹⁵.

Alla fine la proposta di La Pira non fu accolta; eppure il 22 dicembre 1947 lo statista siciliano, in occasione dell'approvazione definitiva della Costituzione da parte dell'assemblea riunita in seduta plenaria, tornò a proporre di premettere all'articolato una “brevissima formula di natura spirituale”: «In nome di Dio il popolo italiano si dà la presente Costituzione»⁹⁶. La soluzione veniva presentata come un compromesso accettabile anche per le sinistre, visto in essa era innanzitutto il popolo a mantenere una posizione di soggetto⁹⁷. A La Pira fu chiesto di ritirare la

94 *Ivi*, p. 16.

95 L'insigne latinista tornò su argomenti analoghi quando La Pira tornò a proporre il preambolo di fronte alla Costituente: «Questo mistero [Dio], questo supremo mistero dell'universo non può essere risolto in un articolo della Costituzione, in un articolo di Costituzione, che riguarda tutti i cittadini, quelli che credono, quelli che non credono, quelli che crederanno». In *Atti della Costituente*, p. 3579.

96 *Atti della Costituente*, p. 3577.

97 “Mi pare che in Dio tutti possiamo convenire. Non è una professione di fede specifica, quindi possono tutti convenire: i mazziniani, per la loro formula «Dio e Popolo»: infatti si direbbe «in nome di Dio il popolo si dà la Costituzione»; i liberali, perché c'è anche un neoliberalismo che accetta questo punto, e c'è anche nel marxismo una corrente notevole, la quale disancora il materialismo dialettico da quello storico. Voglio dire, in sostanza, che c'è un punto di convergenza per ogni creatura, c'è sempre una realtà superiore, e quindi, per questa ragione, se noi potessimo concordemente, al di sopra di ogni questione politica, ancorarci a questa formula, sarebbe veramente

mozione per motivi procedurali, in quanto l'idea di un preambolo era già stata in precedenza respinta dal comitato di redazione: obiezione tanto più debole, in quanto non c'era stata sulla materia una deliberazione della Costituente, né nelle sedute plenarie e nemmeno nelle commissioni⁹⁸.

Contro l'emendamento La Pira, ma con grande rispetto, tornarono ad esprimersi Togliatti e Marchesi, a cui si aggiunsero Calamandrei e Nitti. A parte l'intervento di Togliatti, che rivendicò l'opportunità di lasciare le motivazioni personali al di fuori del testo che si andava approvando⁹⁹, particolarmente interessante risulta l'intervento di Calamandrei: il giurista toscano, pur esprimendosi contro la nuova proposta di premessa alla Costituzione, riconobbe l'opportunità di esprimere in una formula la "sacralità" dell'atto Costituente, forse più ancora che della Costituzione in sé considerata, come momento fondante della nazione, nel quale le individualità e lo stesso momento storico venivano trascesi. A questo riguardo di Calamandrei propose di riferirsi, più che alla divinità, alla memoria dei caduti per la patria e per la libertà¹⁰⁰.

Non deve stupire una proposta del genere da parte di un laico: in effetti il

uno spettacolo di fede", in *Atti della Costituente*, p. 3577.

98 Durante la discussione disse il presidente Terracini: "se la procedura talvolta serve a qualche cosa, questo è il caso, onorevoli colleghi; essa ci aiuta oggi, infatti ad evitare una discussione pericolosa, perché nulla di peggio vi sarebbe se su questa proposta in questo momento, l'Assemblea si dividesse", *Atti della Costituente*, p. 3580.

99 "Ognuno di noi è libero di intendere l'atto che oggi si compie, a seconda della sua particolare ideologia e della sua posizione politica, in confronto e col passato e col futuro, che ognuno condanna o esalta, auspica o depreca a seconda dell'animo suo, delle sue speranze, dei suoi orientamenti [...] Se dovessimo aprire il dibattito sulla proposta dell'onorevole La Pira, non ci troveremmo uniti". *Atti della Costituente*, p. 3578.

100 Rifletté che, alla fine dei lavori "talvolta difficili e perfino incresciosi, talvolta immiseriti, diciamo, in questioni grettamente politiche [...] vi è però nella nostra coscienza la sensazione di aver partecipato in questa nostra opera a una ispirazione solenne e sacra. E sarebbe stato opportuno e confortante esprimere anche in una sola frase questa nostra coscienza, che nella nostra Costituzione c'è qualcosa che va al di là delle nostre persone, un'idea che ci ricollega al passato e all'avvenire, un'idea religiosa, perché tutto è religione quello che dimostra la transitorietà dell'uomo ma la perpetuità dei suoi ideali". E in effetti Calamandrei propose di premettere alla Costituzione questa formula: "Il popolo italiano consacra alla memoria dei fratelli caduti per restituire all'Italia libertà e onore la presente Costituzione". In *Atti della Costituente*, p. 3579.

tema della sacralità dell'atto Costituente non è un appannaggio della mentalità religiosa, ma appartiene anche a quell'*ethos* repubblicano, a quella religione della libertà e di devozione alla *res publica* che caratterizza le società dei liberi e degli uguali, soprattutto nel loro atto fondativo¹⁰¹. Disposizioni come quella dell'art. 52 ("La difesa della patria è sacro dovere del cittadino"), dell'art. 54: ("Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge") e dell'articolo 98: ("I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione") trovano quindi spiegazione più nello spirito giacobino e nel repubblicanesimo mazziniano che nella sensibilità cattolica¹⁰².

Tornando alla proposta dell'onorevole La Pira, alla fine essa fu ritirata, constata l'impossibilità di sollevare intorno ad essa quel largo consenso che il suo promotore auspicava. Forse fu il primo passo sul lungo cammino del principio costituzionale di laicità, che vuole tutelata dalla Repubblica la libertà di religione, di ogni religione, come libertà di coscienza di ogni persona umana¹⁰³. Certamente anche in questo caso è interessante notare

101 Ripetuti furono gli accenni, durante i lavori della Costituente, al carattere "sacro" e trascendente della Costituzione, anche da parti di importantissimi esponenti laici: Meuccio Ruini nella sua relazione sottolineò più volte il carattere sacrale del testo costituzionale citando anche Stendhal, secondo il quale "nell'avvicinarsi ad una Costituzione si prova quasi un senso religioso"; Benedetto Croce, al termine del suo intervento dell'11 marzo 1947, nel quale ricordò il suo celebre discorso del 24 maggio 1929 contro i Patti lateranensi, seppe trovare accenti di commossa evocazione della religione della libertà, intonando addirittura la preghiera del *Veni Creator Spiritus* per chiedere lo spirito di discernimento per l'assemblea: M. Viroli, *Il contenuto repubblicano della Costituzione*, in *Atti del Convegno La Costituzione ieri e oggi* (Roma, 9 - 10 gennaio 2008), p. 28, in http://positivamente.lincci.it/files/convegni/533_allegatouno.pdf.

102 Di questa mistica della politica e dello stato troviamo diversi passi negli scritti di Mazzini: cfr. ad es. la lettera a P. Taylor: «la guerra è sacra come la morte: ma soltanto quando, come la morte, schiude l'adito a una più santa vita, a un più santo ideale». Cit. in M. Scioscioli, *Giuseppe Mazzini: i principi e la politica*, Napoli 1995 p. 236.

103 G. Sale, *Il Vaticano e la Costituzione cit.*, p. XXI. Sulla mozione La Pira cfr. C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, p. 163; F. Fedè, S. Testa Bappenheim, *Dalla laïcité di Parigi, alla nominatio Dei di Berlino, passando per Roma*, Milano 2007, p. 8.

come nel dibattito alla Costituente fossero *in nuce già* presenti molti degli argomenti che sarebbero stati ripresi in seguito quando, a più di cinquant'anni di distanza, si svilupperà il dibattito a proposito dei riferimenti al Cristianesimo nella Costituzione europea e poi negli statuti delle regioni italiane.

3.3 Le norme programmatiche negli Statuti del 1971

Per un'analisi completa della situazione ricordiamo ora gli statuti regionali del 1971 i quali, se erano carenti di riferimenti espliciti al fatto religioso, certo non mancavano di norme di principio, che come tali sembravano esulare i confini stabiliti dall'art. 117 e soprattutto dall'art. 123¹⁰⁴. I nuovi testi, anche oltre i limiti assegnati loro dalla lettera della Costituzione, cercarono di sviluppare, entro e anche al di fuori degli ambiti propriamente definiti delle amministrazioni regionali, i principi della Costituzione del '48 “per tutto l'arco degli aspetti interessanti la collettività regionale”, tanto da poter essere accostate, come abbiamo visto, a delle vere e proprie “piccole costituzioni regionali”¹⁰⁵.

Nei vecchi statuti quindi, analogamente a quelli odierni, si rinvenivano invece indicazioni di “obiettivi prioritari” “principi generali”, “finalità principali”¹⁰⁶; oltre alla generale tendenza alla riproduzione, almeno parziale, delle competenze disegnate dall'art. 117 – diritto allo studio, tutela dell'ambiente ecc. – le regioni dichiaravano di assumere tra i propri valori e obiettivi principali lo sviluppo e la realizzazione della persona

¹⁰⁴il quale nella sua vecchia formulazione stabiliva che competesse allo statuto la sola fissazione delle norme relative all'“organizzazione interna” della Regione, oltre a quelle che regolavano l'esercizio del diritto di iniziativa, l'istituto del referendum e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

¹⁰⁵R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995, p. 174.

¹⁰⁶Per la consultazione degli statuti di regioni, province e comuni antecedenti le riforme del 1999 e del 2001, soprattutto nel presente paragrafo e nel successivo, ove non espressamente detto diversamente ci siamo riferiti soprattutto alla raccolta di R. Botta, *Le norme di interesse religioso negli statuti cit.*

umana¹⁰⁷, spesso assumendosi il compito di rimuovere a questo proposito tutti gli ostacoli di ordine economico e sociale¹⁰⁸, il principio di uguaglianza e di parità¹⁰⁹, il diritto al lavoro e alla piena occupazione¹¹⁰, la tutela della famiglia¹¹¹, la difesa del patrimonio storico, linguistico e culturale¹¹².

Fin dal loro apparire la natura e la legittimità di queste disposizioni che, sull'esempio della dottrina costituzionalistica, vennero subito individuate come “norme programmatiche”¹¹³, era stata dibattuta nella dottrina. Gli studiosi si erano divisi innanzitutto riguardo alla questione della legittimità di quelle disposizioni: una parte della dottrina sostenne che l'art. 123 disegnava i confini precisi entro i quali il legislatore statuyente avrebbe dovuto tenersi, pena l'illegittimità delle norme esorbitanti la sua competenza, se non addirittura dell'intera carta statutaria¹¹⁴; la parte maggioritaria d'altro canto propose per la legittimità delle norme programmatiche, posizione che in seguito si affermò definitivamente anche nelle scelte della Corte Costituzionale, anche in virtù dell'approvazione

107Cfr. Abruzzo, Art. 3 (*Obiettivi preminenti*), co. 1; Calabria art. 3, co. 1; Emilia-Romagna, art. 2 co. 2; Lombardia, art. 3 co. 1; Toscana, art. 3 (*Principi generali*), co. 2; Umbria, art. 4; Veneto, art. 3.

108Basilicata, art. 5 co. 1, Campania art. 3 (*Autonomia, partecipazione e decentramento*), co. 1; Liguria, art. 4 (*Obiettivi preminenti*), co. 1; Marche, art. 4 co. 1.

109Emilia-Romagna, art. 2 co. 2; Friuli-Venezia Giulia, art. 3 co. 1.

110Basilicata, art. 5 co. 1; Lazio art. 45 co. 2; Piemonte, art. 3 (*Autonomia e sviluppo economico-sociale e programmazione*); Toscana, art. 4 (*Finalità principali*).

111Umbria, art. 5; Veneto, art. 4.

112Basilicata, art. 5 co. 2; Calabria: art. 56, lett. R, con riferimento alle popolazioni di origine greca e albanese; Liguria, art. 4; Marche art. 5; Piemonte, art. 7 (*Patrimonio culturale delle comunità locali*); Toscana, art. 4; Umbria, artt. 8 e 17; Veneto, art. 2.

113Cfr. tra gli altri F. Bassanini, V. Onida, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano 1971, pp. 58 e ss.; U. De Siervo, *Gli statuti delle regioni*, Milano, 1974, pp. 285 e sgg.; V. Italia, *Gli statuti nel diritto pubblico*, Milano 1971, pp. 111 e ss.; F. Roversi Monaco, *Principi fondamentali*, in Id. (a cura di) *Commento allo statuto della regione Emilia Romagna*, Milano, 1972, p. 10.

114F. Sorrentino, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, 442 ss.; A. D'Atena, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, 235 ss.; Id. *Statuti regionali*. II, in *Enc. Giur.*, 1993, 5 s.; A. Orsi Battaglini, *Contenuto dello Statuto e legge regionale*, in *Unione regionale delle Province Toscane, Problemi dello Statuto regionale*, Firenze 1970, p. 31; su questa visione pareva poggiare anche la legge n. 62 del 1953 sulla Costituzione e il funzionamento degli organi regionali, che regolava in maniera molto minuziosa alcune materie rimesse alla disciplina statutaria: M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti cit.*, p. 32.

parlamentare a cui le carte statutarie allora erano sottoposte¹¹⁵.

Già fin dall'inizio però la funzione delle disposizioni di principio negli statuti era stata messa in relazione con l'attitudine ad esprimere un'identità specifica, che fosse attribuita all'ente regione o alla società rappresentata¹¹⁶.

La sentenza C. Cost. n. 40/1972 chiarì in modo definitivo, secondo una linea in seguito ribadita nella stessa giurisprudenza della Corte, che accanto ai contenuti per così dire “necessari” avevano piena cittadinanza anche altri possibili contenuti, i quali avevano principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative¹¹⁷.

Successivamente la sentenza n. 829 del 1988 chiarì come la Regione non

115Tra gli altri E. Cheli, in AA.VV., *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, 21 ss.; F. Bassanini e V. Onida, *Problemi di diritto regionale. I. Gli Statuti di fronte al Parlamento*, Milano, 1972, 58 ss.; Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano 1976, p. 365; S. Bartole, *Statuti regionali*, in *Nuoviss. Dig.*, Appendice VII, 1987, 552 ss.; U. De Siervo, *art.123*, in Aa.Vv., *Le Regioni, le Province, i Comuni*, nel *Commentario alla Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna- Roma, 1990, 145 ss., (nonché la voce *Statuti regionali*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, 1010 ss., e già prima *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974, 296 ss.); F. Pizzetti, *Osservazioni sulle norme di principio degli Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, 2866 ss.

116Di “anima” della Regione o della “comunità regionale” scrive V. Italia (*Disposizioni generali*, in V. Italia, A. Bardusco. (a cura di), *Commento allo statuto della regione Lombardia*, Milano, 1973, p. 4.), non già come statica realtà sociale, ma come tessuto societario in evoluzione, anche in ragione della forza propulsiva tipizzante proprio quel genere di disposizioni, non a caso ritenute di natura “programmatica”, altri studiosi avevano individuato in quel tipo di norme la presenza di uno sforzo definitorio della specificità identitaria regionale in un duplice senso: da un lato, dell’identità della Regione in quanto soggetto istituzionale caratterizzato da autonomia, costituzionalmente previsto, ma fino ad allora non ancora storicamente concretato, dall’altro, dell’identità specifica di ciascuna “società regionale” (F. Bassanini, *L’attuazione dell’ordinamento regionale*, Firenze 1970, p. 39), nella sua irriducibile diversità storico-culturale (D. Giroto, *Le regioni e la difesa della loro identità culturale*, in S. Bartole (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999). Altri studiosi ancora, avevano salutato l’innesto statutario delle disposizioni di principio come segno di una nuova stagione istituzionale (S. D’Albergo, *L’efficacia costituzionale degli Statuti*, in AA. VV., *Gli Statuti regionali*, Roma 1971, pp. 15 e ss.), ispirata ad una generale istanza di valorizzazione della Regione come strumento di superamento del tradizionale centralismo caratterizzante l’apparato statale (S. D’Albergo, *La fase “Costituente” regionale nel rapporto democrazia-diritto*, in *Democrazia e diritto*, 1971, pp. 171 e s.), oppure intesa come occasione di realizzazione del principio di “partecipazione” (E. Casetta, *La partecipazione democratica nell’ordinamento regionale*, in AA. VV., *Le regioni: politica o amministrazione*, Milano 1973, pp. 102 e ss.) o di una “efficienza democratica” (S. D’Albergo, *Ibidem*). Cfr. S. Piazza, *Spigolature intorno ad alcune “norme di principio” dello statuto della regione Lombardia*, *Osservatoriosullefonti.it*, 2008, 2, p. 8.

117Cfr. sentt. nn. 921/1988 e 829/1988 e 2/2004.

dovesse essere considerato come un ente esclusivamente funzionale agli scopi indicati nell'art. 117, ma che disponesse di un «ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera»¹¹⁸, secondo una serie di compiti fondamentali da svolgere oltretutto attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace. Il richiamo alle norme programmatiche negli statuti da parte della sentenza 829 del 1988 appare tuttavia di poco momento, in quanto vengono citate soltanto le disposizioni “meramente riproduttive”, che vengono classificate «come ulteriore conferma del loro contenuto e non quale autonoma fonte giustificativa, né come necessario strumento di espressione della rappresentatività generale della Regione e di manifestazione della sua “presenza politica” a tutto campo»¹¹⁹.

La posizione espressa nelle sentenze n. 40/1972 e 829/1988 è stata ribadita anche dopo le riforme dell'assetto costituzionale del nostro ordinamento; del resto se le norme portatrici di principi erano già state giudicate legittime già nel sistema delineato dalla Carta del 1948, a maggior ragione la loro posizione avrebbe dovuto essere considerata favorevolmente dopo la riforma della L. Cost. 3 del 2001, ove le regioni sono state unanimemente viste accrescere il loro ruolo, in particolare con la previsione in capo ad esse di una competenza legislativa generale e residuale¹²⁰.

Le sentenze considerate erano comunque velatamente ambigue, in quanto

118Sent. 829/1988, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

119A. Anzon, *La Cortecondanna all'“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 4063 ss., pubblicato anche su www.associazionedeicostituzionalisti.it, verificato il 17/10/2008.

120C. E. Gallo, *Il valore delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Foro amm. CDS* 2004, 12, 3384 s.

lasciavano sì in essere le “norme programmatiche regionali”, ma allo stesso tempo le ponevano in stretta relazione con il “ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale” delle regioni, quindi essenzialmente con il loro ruolo politico. Quale che fosse invece l'efficacia giuridica di queste norme, nelle sentenze citate non fu mai chiarito definitivamente. La citata sentenza 829/1988 suggeriva che il loro valore non andasse al di là dalla predeterminazione di principi-guida essenzialmente per gli atti di iniziativa e di stimolo nei confronti dello stato e e per le attività di diritto privato. In altre sentenze si accennò poi, sempre negli *obiter dicta*, alla possibilità che la violazione di norme statutarie programmatiche potesse riflettersi in una violazione indiretta dell'art., 123 Cost., non solo per quanto riguardava le norme di organizzazione interna, ma anche più in generale per le materie assegnate dalla Costituzione alla competenza legislativa regionale¹²¹.

Nel corso degli anni la questione rimase comunque confinata a un ambito più che altro teorico; gli effetti di queste dichiarazioni di principi furono minimi e scarsa la propensione dei legislatori regionali a darvi seguito. Anche il loro richiamo quali parametri interposti in giudizi di legittimità costituzionale appare molto rado, sicché si può dire tranquillamente che il loro influsso sul sistema fu davvero basso dal punto di vista dell'*effettività*¹²². Certo, non mancò chi configurò un'efficacia vincolante di queste norme nei confronti del legislatore regionale, esclusivamente agli ambiti delimitati dall'art. 123 Cost. vecchio testo¹²³, in generale però il

121 Sentt. nn. 10/1980, 48/1983, 99/1986, 567/1988, 993/1988, 88/1989. M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti cit.*, pp. 34-35.

122A. Anzon, *La Corte condanna all'“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 4063 ss., pubblicato anche su www.associazionedeicostituzionalisti.it, verificato il 17/10/2008. Analogamente: Mangia, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 2004, 4071 s.

123F. Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 2000, p. 549 ss.; Milano, 2004, p. 372.

problema dell'interpretazione di queste disposizioni “programmatiche” regionali restò di ben poco interesse, sicché col tempo, come ebbe a scrivere Paladin, le disposizioni programmatiche dei vecchi statuti regionali si dimostrarono come «la parte più velleitaria ed improduttiva di tutta la disciplina statutaria»¹²⁴. Lo studioso riteneva «le formule in questione troppo generiche (e confusamente interferenti) per costituire un vincolo effettivo nei confronti del legislatore regionale a venire» e concludeva: «malgrado non debbano considerarsi illegittime per definizione, le disposizioni programmatiche degli statuti rischiano, insomma, di rivelarsi del tutto inefficaci»¹²⁵.

3.4 Le norme di interesse religioso negli statuti degli altri enti locali

Se nei vecchi statuti regionali il fenomeno religioso era praticamente assente, non di meno esso aveva iniziato fin dagli anni '80 ad essere ricorrente nelle carte statutarie degli altri enti locali, soprattutto dei comuni. Occorre premettere che quasi nessuno, tra le più di cento province e gli oltre ottomila comuni, ha saputo resistere alla tentazione di trasformare il proprio statuto in una piccola costituzione o dichiarazione di diritti, con varietà e fantasia ovviamente ancora maggiori rispetto alle regioni¹²⁶.

124L. Paladin, *Diritto regionale*, V ed., Padova 1992, 97, cit. anche in M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti cit.*, e in G. D'Alessandro, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova 2008.

125L. Paladin, *ivi*, p. 47.; d'accordo sulla limitata utilità F. Bassanini e V. Onida, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilevi critici di una vicenda parlamentare*, Milano 1971, p. 59; U. De Siervo, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. Cost. n. 2/2001)*, in Idem (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino 2001, p. 205.

126V. ad esempio le tantissime dichiarazioni in merito al ripudio della guerra e alla promozione della pace, ad es. la provincia di Catanzaro, art. 4, co. 1, ove «riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli»; il comune di Anagni (art. 7); il comune di Bisceglie, che istituiva un apposito assessorato; il comune di Voghera (art. 2); il Comune di Milano (art. 1); la Provincia di Benevento (art. 1) ecc. Ribadiamo che in questo paragrafo ci siamo basati soprattutto sulla raccolta di R. Botta, *Le norme di interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali*, Milano 1999. In particolare molto diffuse anche le disposizioni sui diritti umani, e soprattutto che proclamavano l'irrelevanza delle diversità di razza, cultura e fede religiosa: per farsene idea basta scorrere l'indice

Gli esempi possibili sono nell'ordine delle centinaia: anche in questi casi si tratta della tutela e della valorizzazione del fatto religioso, ove le amministrazioni riconoscono nella fede religiosa un valore per il singolo e per l'intera comunità¹²⁷. Certamente la tutela del fenomeno religioso non era ancora impostata nel modo rigidamente identitario che sembra caratterizzare le carte statutarie odierne, regionali ma non solo; la preoccupazione più presente per i redattori degli statuti sembrava anzi il divieto di ogni forma di discriminazione, inclusa quella religiosa, e di ribadire tutto quanto potesse avvicinare le persone, piuttosto che dividerli in base all'etnia e alla cultura¹²⁸.

Sta di fatto che, in particolare nei comuni, già prima delle riforme il fenomeno religioso era emerso sempre di più nelle carte statutarie; la

analitico del volume di Botta. In particolare sul Veneto v. G. Lombardi, M. Mascia, P. Merlo, *Pace e diritti umani negli statuti comunali: il caso della regione Veneto*, Padova 1997, nonché la *Rivista "Pace, Diritti dell'Uomo, Diritti dei Popoli"*, n. 2/2001-1/2002, pp. 37-38, che contiene una rassegna delle norme statutarie in tema di pace diritti umani in Veneto.

127Ad esempio sempre la provincia di Catanzaro, la quale (art. 5, co 10) assumeva di favorire «la libera espressione della fede dei propri cittadini», oltre alle «iniziative tendenti a sviluppare l'espressione del pluralismo religioso».

128Solo per limitarsi al Veneto, la Provincia di Rovigo (st. art. 5, co. 3), opera per «migliorare la qualità della vita, promuovendo iniziative tendenti ad affermare una cultura di pace evitando discriminazioni di carattere etnico e religioso»; il Comune di Padova (st. art. 2, co. 1Finalità) dichiara che «l'azione comunale si informa ai principi di pacifica convivenza dei popoli, di solidarietà e di pari opportunità tra cittadini, senza distinzioni di sesso, razza, provenienza geografica, lingua, religione»; il Comune di Rovigo (art. 4, co. 4 – Principi) dichiara che «l'azione politico – amministrativa ricerca nella solidarietà, nella integrazione tra i popoli, nella democrazia, nella tolleranza e nel rispetto di tutte le culture, le razze, le ideologie e le religioni, l'affermazione dei valori umani, della famiglia, dell'individuo, delle pari opportunità, dei diritti dei minori e dei più deboli, operando per una pacifica convivenza tra tutte le persone e promuovendo l'inserimento degli immigrati e dei rifugiati politici nella Comunità locale»; il Comune di Venezia (art. 2) si rende garante «dei valori della persona, della famiglia, del pluralismo, della convivenza pacifica e delle differenze di sesso, razza, lingua e religione»; il Comune di Vicenza (art.2 - pace e cooperazione) «promuove l'inserimento degli immigrati e dei rifugiati politici nella comunità locale rimuovendo gli ostacoli che impediscono alle persone dimoranti nel territorio comunale di utilizzare i servizi essenziali offerti ai cittadini [...] con riferimento alla "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" approvata dall'ONU, riconosce il valore della vita umana e promuove ogni iniziativa di concreta solidarietà verso ogni persona indipendentemente dalle sue condizioni fisiche, psichiche, economiche e sociali, dalle sue convinzioni politiche e religiose, dalla sua razza e dalla sua età»; il Comune di Verona (art. 2 - Principali valori ispiratori dell'azione del comune)«trae dai principi fondamentali della democrazia ispirazione per il rispetto concreto e attivo verso tutti gli uomini, senza distinzione di sesso, età, cetto sociale, etnia, razza, lingua, religione». *Rivista "Pace, Diritti dell'Uomo, Diritti dei Popoli"*, n. 2/2001-1/2002, pp. 37-38.

motivazione va cercata nella vicinanza di quest'istituzione alla popolazione e alle sue esigenze primarie: proprio tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 inizia ad essere sempre più avvertito il fenomeno dell'immigrazione, con dimensioni assolutamente inedite nella storia dell'Italia unitaria. I comuni sono tra i primi ad intercettare i bisogni e le istanze che emergono dalla nuova situazione: da una parte l'esigenza di servizi per i nuovi cittadini e il contrasto alla discriminazione, dall'altra il bisogno di riconoscere e in qualche modo proteggere l'identità originaria della comunità di riferimento¹²⁹. In questo senso gli statuti comunali delle zone in cui la presenza di cittadini immigrati era più intensa sono stati dei laboratori di un fenomeno che poi si è riprodotto anche nella discussione degli statuti regionali. Questo processo è stato influenzato anche dalle dinamiche politiche che hanno attraversato il nostro paese negli ultimi anni, che hanno portato a una profonda ridiscussione dell'unità culturale della nazione e del rapporto associativo tra il Nord e il Sud del paese, con il riemergere dei particolarismi. Come è noto il ruolo di questa corrente politica, che ha trovato nella Lega Nord la sua principale ma non unica espressione, è stato determinante nella discussione e della ricerca e di più ampie forme di autonomia per gli enti locali, anche se non specificamente nell'approvazione finale delle riforme del 1999 e del 2001¹³⁰.

L'interazione di questi due fattori principali – la comparsa e poi l'aumento impetuoso dell'immigrazione e il riemergere del particolarismo locale – ha fatto sì che l'elemento identitario, sottotraccia fino agli anni '90 inoltrati, sia sempre più emerso anche negli statuti degli enti locali, proponendo temi che saranno ripresi anche nella nuova stagione seguita alle riforme

129R. Botta, *Le norme di interesse religioso negli statuti cit.*, pp. VIII-XI.

130Cfr. B. Caravita, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, p. 559.

costituzionali, secondo un procedimento “dal basso”¹³¹.

3.5 I giudizi della dottrina

Passata in rassegna il percorso e i precedenti che hanno contribuito all'emanazione delle norme oggetto del nostro studio, dedichiamo l'ultima parte di questo capitolo alle analisi che vi sono state dedicate e ai fatti salienti che si sono susseguiti durante e dopo l'approvazione delle nuove disposizioni, con riferimento ai contenuti c. d. programmatici statutari, tra cui venivano generalmente ricompresi quelli che citavano il fatto religioso. Le disposizioni programmatiche in generale, soprattutto le disposizioni che rammentavano le “radici” e le “tradizioni cristiane”, pur diventate un argomento importante del dibattito politico, assieme agli altri richiamanti concetti storicamente ed eticamente sensibili – come la resistenza, la liberazione, e soprattutto famiglia, bioetica e immigrazione – non sono state fatte oggetto di un esame particolarmente approfondito, che andasse molto al di là della loro ricognizione, dell'esposizione delle problematicità, e soprattutto della riflessione intorno alla loro legittimità ed efficacia. Questo perché quasi subito, come vedremo nel paragrafo successivo, il dibattito è stato pesantemente influenzato dall'intervento della Corte Costituzionale, che proprio sulle disposizioni programmatiche presenti negli statuti ha espresso delle sentenze che sono apparse subito come risolutive.

Generalmente le “norme programmatiche” sono state trattate dagli studiosi come una categoria unitaria, a prescindere da ogni analisi ermeneutica e

¹³¹ Interessante il caso del Comune di Mogliano Veneto, il cui statuto è preceduto da un preambolo che effettua una vera e propria ricognizione della memoria condivisa della comunità: «Mogliano, che si richiama ad origini romane, perché sorta nell'agro altinate, dopo la distruzione subita ad opera degli Ungheri rinacque verso il 1000 con la fondazione del monastero benedettino. L'attuale città, sviluppatasi su questo primo nucleo, è erede quindi della civiltà romana, su cui si è innestata la civiltà cristiana, fondata sulla fede e sul lavoro agricolo» ecc.

sistematica che tenesse conto delle differenze e particolarità delle diverse categorie di concetti utilizzati.

Riguardo alle disposizioni di principio e alle proclamazioni di valori la dottrina ha dimostrato fin da subito una sostanziale freddezza, influenzata anche dall'esperienza derivata dalle analoghe disposizioni presenti negli statuti del 1971: già prima non solo dell'approvazione, ma addirittura della discussione dei nuovi statuti era stato paventato il pericolo che sul problema dei principi si aprisse una ridda di contrapposizioni ideologiche e di “dibattiti sopra i massimi sistemi”, in luogo un confronto diretto all'analisi e alla soluzione dei problemi istituzionali concreti dei rinnovati organismi regionali¹³². Certamente una parte minoritaria degli studiosi ha continuato a mettere in discussione la legittimità costituzionale delle norme che andassero al di là della lettera dell'art. 123, anche se “programmatiche”¹³³; la maggior parte di essi però, anche quando ne ammetteva la sostanziale legittimità, ha mostrato perplessità sia sul merito che sulla forma, spesso non felicissima – caratterizzata come abbiamo visto da lunghi elenchi, abbondanza di subordinate, con riferimenti storici e ambientali dalla portata quanto meno dubbia¹³⁴.

132U. De Siervo, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. Cost. n. 2/2001)*, in Idem (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino 2001, p. 205: «è un'inutile esercitazione di esclusiva rilevanza politica (e non nel senso più nobile della espressione) la adozione di lunghi elenchi di principi direttivi per l'attività regionale, tratti da riletture più o meno fedeli e coerenti dei principi costituzionali. Anche la concreta esperienza dei quasi trenta anni di applicazione di queste disposizioni statutarie agevolmente conferma la loro dubbia e comunque ridottissima efficacia sia nella vita delle diverse Regioni, sia nei rapporti fra le sfere normative dello Stato e delle Regioni».

133Tra essi Per R. Tosi, secondo il quale le norme statutarie programmatiche sarebbero oggi a più forte ragione “illegittime ed inopportune” per via dell'irrigidimento dei limiti materiali della competenza statutaria a seguito delle riforme: *Le “leggi statutarie” delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri e G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, 64 ss. Nel medesimo senso v. pure A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, p. 179 ss. e F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXV, Padova 2004, 203 ss.

134R. Bin scrive del “lirismo carducciano” del preambolo della Regione Liguria, e di “messaggio

Certamente c'è anche stato chi ha giudicato la presenza di disposizioni programmatiche non solo pienamente legittima, ma anche pienamente confacente al ruolo e ai compiti delle regioni, specialmente dopo la riforma del titolo V¹³⁵: il testo rinnovato dell'art. 123 Cost. sembra infatti abilitare espressamente gli statuti a dettare principi fondamentali; inoltre l'estensione della potestà legislativa regionale, ai sensi del nuovo art. 117, Cost., sembra quasi imporre che lo statuto regionale detti delle disposizioni di principio, come del resto spesso fa la stessa legge statale quando si trovi ad affrontare una materia particolarmente ampia.

In generale però queste disposizioni sono state spesso considerate, nel contesto degli statuti, oscure e misteriose nel loro significato quando non addirittura dannose, in quanto capaci di introdurre fattori di incertezza e di instabilità nell'ordinamento¹³⁶. Il fenomeno è stato inquadrato anche nel generale decadimento della tecnica legislativa, sempre più caratterizzata –

pubblicitario, mutuato forse dal depliant della Valtour” a proposito dell'art. 1, co. 2, dello statuto pugliese: *La nuova stagione statutaria delle regioni cit.*, pp. 5-6. Occorre comunque ricordare che riferimenti alle peculiarità ambientali e paesaggistiche compaiono anche nei rinnovati statuti delle Comunità spagnole (I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità cit.*, p. 161); sul paesaggio come elemento che è entrato a pieno titolo nella costruzione delle identità nazionali, assieme alla rivendicazione di antenati comuni cfr. A. M. Thiesse, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna 1999, risp. pp. 183-187 e 17-58.

135A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici cit.*, pp. 414-420. Cfr. per es. R. Bifulco, *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9, agosto-settembre 2001, p. 1761 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002, p. 47 ss.; M. Carli, *L'autonomia statutaria*, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario alla Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna - Roma 2002, p. 213 ss.; favorevole all'estensione del campo di azione delle norme programmatiche P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2003, 58 ss.

136M. Cammelli, *Norme programmatiche e statuti regionali cit.*, p. 25. M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti cit.*, p. 34. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon e R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologna 2003, 64 s., qualificano queste norme programmatiche semplicemente “inutili” sconsigliandone l'adozione. Analogamente U. De Siervo, *La fonte statuto: natura e limiti*, in E. Libone (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino 2002, p. 27 ss., il quale, pur non contrario alla legittimità di simili norme, considera la loro “efficacia pari a zero” e ne sconsiglia l'uso eccessivo nella redazione dei nuovi statuti, invitando piuttosto il legislatore statutario ad affrontare i problemi concreti del nuovo modello di Regione. P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005, 1-2, p. 28 e C. E. Gallo, *Il valore delle disposizioni di principio cit.*, p. 3384 s. Scrive di disposizioni “disomogenee e conflittuali” R. Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente cit.*, p. 18-19.

come nell'esempio delle “leggi-spettacolo” – dal divario tra le roboanti dichiarazioni di principio e i mezzi concretamente messi a disposizione per la loro realizzazione, tra diritti proclamati e diritti garantiti. Da questo punto di vista inserire dei principi roboanti in un testo fondamentale, piuttosto che attenersi a poche libertà, espresse però in maniera chiara e precisa in modo da poter essere immediatamente comprese ed applicate, rappresenterebbe un'operazione apparentemente “a costo zero”, la quale però alla lunga rischia di incrinare la fiducia e il consenso verso le istituzioni¹³⁷.

All'interno delle disposizioni di principio le norme trattanti il fenomeno religioso sono state trattate soprattutto dagli ecclesiasticisti, che si sono soffermati soprattutto sui temi della libertà religiosa e dei rapporti tra stato e confessioni, piuttosto che esaminare l'impatto generale sull'ordinamento da un punto di vista più generale e sistemico¹³⁸, con un'attenzione particolare soprattutto verso le norme che si riferivano alla cooperazione con le confessioni presenti sul territorio della regione, soprattutto in relazione al riparto delle competenze previsto dall'art. 117. In generale, a parte gli aspetti enunciati, si può dire che la questione delle radici e delle

137M. Ainis ha scritto addirittura di illegittimità dell'atto legislativo come “manipolazione del consenso”, quando questo è usato per «mostrare all'opinione pubblica che c'è stata una risposta politica a una domanda sociale, senza preoccuparsi se poi tale risposta possa andare a buon fine»: *La legge oscura*, Roma-Bari, 2002, pag. 62. Secondo R. Bin «qualsiasi legislatore quando non sa che cosa fare per risolvere un problema, pone una norma programmatica di principio», *Perché le Regioni dovrebbero essere contente cit.*, pp. 18-19.

138Cfr. A. Mangia, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, pp. 348 ss. G. Pastori, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, 1 p. 3; P. Consorti, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiastici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, 1, p. 13; N. Fiorita, *Osservatorio regionale 2003, Introduzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, agosto 2004, p. 422; N. Fiorita e D. Milani, *Immigrazione, diritto regionale e libertà religiosa*, in *Osservatorio Regionale 2003*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 2, p. 438; D. Milani, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali cit.*; E. Rossi, *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali cit.*, pp. 304-305.

tradizioni cristiane sia rimasta complessivamente sottotraccia.

CAPITOLO SECONDO: FORZA E VALORE DELLE DISPOSIZIONI SUL FATTO RELIGIOSO

Abbiamo dedicato il primo capitolo alla delimitazione dell'oggetto del nostro studio, con la ricognizione e una prima analisi, anzitutto letterale e classificatoria, delle norme che nominano *il*, o che in qualche maniera fanno riferimento *al* fatto religioso, accompagnata dall'esposizione del contesto e dei precedenti; passiamo ora in questa fase della nostra trattazione ad esaminare il valore dell'atto-fonte che le ospita e il suo posto nell'ordinamento regionale e nazionale, per poi passare all'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale sulle c. d. disposizioni programmatiche statutarie che, così come essa è recepita ed analizzata dalla dottrina maggioritaria, potrebbe coinvolgere anche gli enunciati che formano l'oggetto del nostro studi.

Le pronunce della Corte sembrano infatti poggiare su una determinata visione della normativa statutaria, percepita come fonte “a competenza riservata e specializzata”, la quale sembra a sua volta basarsi su una determinata visione dell'ente regione e dei suoi rapporti con lo stato. Dedicheremo quindi la prima parte di questo secondo capitolo a tracciare a grandi linee le origini e i contorni di questa visione essenzialmente limitativa della posizione, della forza e delle prerogative dell'ente regionale, per poi passare ad analizzare nel dettaglio se questa giunga veramente a togliere ogni effettività alle disposizioni programmatiche statutarie.

1 *Caratteristiche e criticità del sistema autonomistico italiano*

Si può dire che una visione essenzialmente monista e limitativa delle

prerogative degli enti locali abbia salde radici nella cultura politica e giuridica italiana. Come è noto non solo l'unità del paese fu raggiunta tramite un processo di annessione delle entità preunitarie allo stato piemontese, piuttosto che in un'unione dal basso tra forze distinte, ma anche con la Repubblica il progetto di regionalismo italiano nasce all'insegna dell'ambiguità¹³⁹, sempre e comunque determinato dal timore del pluralismo e dalle esigenze di controllo del centro verso la periferia.

In effetti, a parte le regioni a statuto speciale, insulari o comunque collocate ai confini del paese e quindi con la presenza di forti minoranze linguistiche e culturali, caratterizzate da differenze strutturali e da vicende storiche, già il sistema uscito dalla Costituente del 1948 istituì per il resto i nuovi livelli di governo regionale “a tavolino”, senza cioè una spinta forte dal basso e un coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, e in assenza di un ripensamento convinto dei rapporti tra centro e periferia che, dopo quasi ottant'anni di centralismo, erano stati ulteriormente inaspriti dal fascismo.

La spia di questo sostanziale scarso radicamento nella coscienza e nella cultura, anche giuridica, del nostro paese sta nello stesso ritardo con il quale si diede attuazione alle regioni ordinarie, a più di vent'anni dall'emanazione della Costituzione del 1948, e anche lì più per le pressioni

139M. Clarich, *Statuti per differenziare*, in *Il Mulino*, Bologna 2000, 389, p. 467. Scrive D. Milani che «la formulazione originaria del Titolo V della Parte seconda della Carta fondamentale si prestava invero a una doppia lettura, che impediva di affermare con certezza se la regione fosse stata concepita come un ente di governo dotato di autonomia politica, o come un ente di amministrazione soggetto alle leggi e alle direttive dello Stato. A favorire tale dubbio ha sicuramente concorso il compromesso che consentì all'Assemblea Costituente di giungere all'approvazione delle regioni. L'intesa maturò, infatti, su una posizione intermedia tra quelle estreme dell'autonomia politica e del decentramento amministrativo che, riconoscendo alle regioni ordinarie solo ambiti di legislazione concorrente, è sfociata nell'istituzione di un «protettorato» statale su di esse»: *La tutela cit.*, p. 202; Cfr. R. Bin, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996, pp. 69-70. Relativamente all'incidenza dei partiti nazionali sulla «perversione del modello» di regione elaborato dalla Costituzione cfr. anche A. D'Atena, voce *Regione (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 346.

della Corte Costituzionale e per ragioni attinenti alla politica nazionale¹⁴⁰, piuttosto che per un vero convincimento diffuso della bontà effettive delle autonomie, basato sulla conoscenza delle sue caratteristiche; a questo riguardo l'auspicio di uno stato che desse maggiore spazio alle autonomie sembrò rimanere confinato per lungo tempo alla classe politica e intellettuale più lucida, piuttosto che coinvolgere le masse¹⁴¹. In Italia insomma, a differenza di altre nazioni, come Spagna e Germania, le Regioni non nascono sulla base della percezione di un peculiare contesto culturale, ma come mere articolazioni funzionali dello stato centrale, destinate a migliorarne l'efficienza soprattutto da un punto di vista economico ed organizzativo¹⁴².

140Soprattutto per coinvolgere, da parte dei partiti di maggioranza, il Partito Comunista Italiano in esperienze di governo e di amministrazione limitatamente autonome, in base all'impossibilità di un'alternanza a livello nazionale: S. Bartole, R. Bin, G. Falcon e R. Tosi, *Diritto regionale cit.*, p.

141A diversi anni dalla Costituente Calamandrei notava: «Il nuovo Stato repubblicano avrebbe dovuto assumere [...] una fisionomia originale, tale da avvicinarlo sotto certi aspetti ad uno Stato federale: in quanto, avrebbe dovuto adeguare “i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” (art. 5). Ma anche questa diversa distribuzione del potere legislativo in una pluralità di autonomie regionali, che doveva essere uno dei caratteri tipici dell'architettura della nuova Repubblica, rimase allo stato di programma». Cit. in A. Battaglia, *Dieci anni dopo, 1945-1955*, Firenze 1955, p. 220.

142G. Rolla nota come le Regioni furono individuate già dai costituenti senza alcuna forma di coinvolgimento da parte delle popolazioni interessate utilizzando prevalentemente un criterio storico-statistico, il quale faceva riferimento alle ripartizioni territoriali storicamente utilizzate ai fini del censimento nazionale. «Un parametro obsoleto, il quale non teneva conto del fatto che gli ambiti territoriali di tali Regioni non coincidevano affatto con quelli determinati dalle modificazioni economiche, culturali e sociali nel frattempo intervenute»: *La costruzione dello stato delle autonomie*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 5, p. 814. S. Bartole (*Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in Idem (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999, p. 2) ritiene che “in Italia l'avvento delle regioni... non ha mai trovato giustificazione nella storica divisione della penisola in regni e repubbliche”; a differenza del sistema tedesco, la riforma regionale non “è stata giustificata in termini di ‘scienza culturale’, cioè è stata riportata a ‘peculiarità etniche e linguistiche, storiche ed altro’ loro proprie e capaci di distinguerle le une dalle altre. La riforma regionale ha sempre avuto motivazioni essenzialmente politiche, prospettandosi – di volta in volta – come lo strumento necessario per superare il retaggio del centralismo liberale e dell'autoritarismo fascista, come il veicolo agile e duttile della riforma dello Stato, ovvero come il medium irrinunciabile della politica di programmazione economica”. Lo stesso dato emerge anche dal confronto con la nuova stagione statutaria affrontata dalla Spagna, ove i nuovi statuti abbondano di riferimenti specifici alla storia e alle prerogative delle singole Comunità autonome, rivendicando i simboli della nazionalità e della sovranità, quali la bandiera, un inno specifico, la lingua e un giorno di festa “nazionale”: I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità cit.*, p. 133 ss., in part. 148-149.

Questo ha fatto sì che l'elezione dei primi consigli regionali e la redazione dei primi statuti regionali all'inizio degli anni Settanta non sia ricordata come un'occasione di alto rilievo istituzionale, bensì come un' "operazione burocratica di basso profilo"¹⁴³.

Le Regioni vennero quindi ideate e poi nascono senza un progetto ben definito, e senza nemmeno un preciso contesto politico; la stessa classe politica che si esprime nelle prime tornate elettorali, in un primo momento formatasi soprattutto dalle amministrazioni locali e non proveniente dall'*élite* politica del paese, appare in un primo momento composta soprattutto da "meri mediatori tra il centro e la periferia"¹⁴⁴, percepiti soprattutto come "aggregatori della domanda politico-territoriale rivolta allo stato"¹⁴⁵, piuttosto che da veri e propri rappresentanti di una comunità regionale. La stessa emanazione degli statuti fu oggetto di una trattativa serrata, ancorché non prevista dalla Costituzione, tra potere centrale e gli appena insediati consigli regionali; rispetto a prospettive che intendevano confinare le nuove carte statutarie entro prospettive più anguste, vinse alla fine la posizione che riservava alle regioni una vera e propria autonomia di indirizzo politico che, pure presente *in nuce* già nella Costituzione repubblicana, era stata messa in discussione dall'orientamento politico prevalente¹⁴⁶.

Tutto questo non toglie che il sistema delle autonomie sia rimasto in Italia in larga misura inattuato, rispetto alle potenzialità già presenti nella stessa Costituzione del 1948, a causa di una lettura continuamente riduttivistica –

143 M. Clarich, *Statuti per differenziare cit.*, p. 467. Di un «processo freddo. A bassa intensità spirituale. Più un atto dovuto che un atto voluto» ha detto G. Tremonti (10 marzo 2007, in www.parlamentodelnord.biz).

144 R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi cit.*, p. 173.

145 S. Cassese, *Burocrazie ed economia pubblica. Cronache degli anni '70*, Bologna 1978, p. 243.

146 R. Romanelli, *ivi*, p. 174.

a torto o a ragione – del potenziale e del ruolo delle comunità locali e soprattutto dei loro rappresentanti¹⁴⁷.

L'inattuazione del potenziale autonomista insito Alla richiesta diffusa di una maggiore autonomia della periferia verso il centro, a una valorizzazione del “territorio” nei confronti del “palazzo”, cercarono di rispondere negli anni '90 le c. d. Leggi Bassanini, le quali però agirono a livello di legislazione ordinaria, senza toccare il sistema nelle fondamenta. La situazione del regionalismo in Italia si presentava all'alba degli anni '90 sconcertante. Ben presto infatti gli interventi combinati del legislatore statale e della Corte Costituzionale avevano sedato quel po' di entusiasmo che la tardiva attuazione delle Regioni avevano potuto risvegliare. Gli esempi di questo atteggiamento di fondo sono numerosi: le competenze legislative regionali vennero ad esempio attribuite sulla base della sussistenza di competenze amministrative regionali, sovvertendo così l'ordine logico di attribuzione e portando alla sostanziale decostituzionalizzazione delle stesse. In secondo luogo il limite dell'interesse nazionale fu utilizzato in maniera draconiana per giustificare interventi di dettaglio nelle materie di competenza legislativa regionale; nella prassi la relazione “leggi statali di principio”/“leggi regionali di dettaglio” fu sostituita da un poco chiaro riferimento ai principi evincibili dal complesso delle leggi statali già in vigore, cosicché questi si espansero in maniera incontrollata; venne consentita al legislatore statale l'approvazione di una disciplina di dettaglio nelle materie di competenza regionale cedevole rispetto alla successiva legge regionale; il sistema di proposizione statale preventiva della questione di legittimità costituzionale

147M. Bertolissi, *Federalismo? È nella costituzione*, in *Il Bo*, 2008, 1, pp.18-21.

sulle leggi regionali, attivato con una certa disinvoltura, non fece altro che alimentare la già critica congestione dei lavori della Corte Costituzionale, paralizzandone di fatto il vaglio e procrastinandone quindi di anni l'entrata in vigore; la menzionata situazione portò ad una vera e propria attività di contrattazione preventiva tra Stato e Regioni, fuori da ogni previsione normativa, fine ad evitare il congelamento di fatto delle leggi regionali in caso di impugnazione statale; non fu mai approvata una legislazione in materia tributaria che permettesse alle Regioni di acquisire un'indipendenza di operato consistente; la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (o più semplicemente Conferenza Stato / Regioni), costituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 1983 e istituzionalizzata con la legge 400 del 1988, rimase priva di ogni efficacia vincolante nel procedimento legislativo per mancanza di una previsione costituzionale; Il quadro poc'anzi descritto non fece quindi altro che accentrare in capo allo Stato la quasi totalità delle competenze legislative, garantendo oltretutto allo stesso più di un mezzo per vedersi eventualmente riconoscere le rimanenti. Ecco come il primo riflusso del riformismo federalista italiano si dimostrò capace di ridurre sostanzialmente la Costituzione delle Regioni faticosamente raggiunta a null'altro che una dichiarazione d'intenti.

Il 1990 ci furono i primi accenni di cambiamento con la legge 142/1990, "*Ordinamento delle autonomie locali*", che trasferì numerose funzioni amministrative ed introdusse l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia: forse il primo intervento concreto di un nuovo flusso riorganizzatore della vita costituzionale italiana. Da quel momento e fino al 2001, prenderanno corpo diverse nuove istanze del decentramento

amministrativo rivivranno, prenderanno forma e assumeranno consistenza tale da determinare la tanto agognata riforma di livello costituzionale. Le leve che hanno incoraggiato tale recrudescenza sono da ricercare essenzialmente in tre ordini di motivi: la necessità di acquistare competitività in ambito europeo in quanto ad efficienza di governo; la rivendicazione di maggiori poteri da parte delle stesse strutture istituzionali periferiche; la nascita di una corrente politica, prima ben definita poi sempre più trasversale, che si poneva come obiettivo primario proprio un avvicinamento della struttura istituzionale italiana a quella tipicamente federalista e che ha raccolto un sempre maggiore consenso da parte dell'elettorato tanto da trovare spazio nei programmi politici praticamente di ogni schieramento.

1.1 Le riforme del 1999 e del 2001

Le riforme del 1999 e del 2001 hanno cercato di imprimere un profondo rinnovamento al sistema istituzionale italiano. Per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione le materie regionali sono state infatti regolate tramite un procedimento di revisione costituzionale: in particolare la l. Cost. 1 del 1999 si è occupata della figura e dei poteri del Presidente della Giunta regionale, diventato *tout court* Presidente della Regione, introducendo il modello dell'elezione a suffragio diretto (rinovellando gli artt. 121, 122 e 126 della Costituzione), e ponendo la regola del collegamento tra la durata del mandato del Presidente e la scadenza della legislatura regionale (principio del c. d. "*simul stabunt, simul cadent*")¹⁴⁸; sono state inoltre ridisegnate la competenze e le

¹⁴⁸alternativa rispetto a quello di un organo completamente basato sulla fiducia consigliere: M. Carli, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino 2001, p. 52.

procedure per l'approvazione degli statuti (art. 123), facendo di questa espressione piena dell'autonomia regionale, anche se "in armonia con la Costituzione" e sotto il controllo della Corte Costituzionale.

Con la l. Cost. 3 del 2001 si è dato invece luogo, almeno nelle intenzioni del legislatore, a una riforma più organica, che ha coinvolto l'intero Titolo V della nostra carta fondamentale modificando dieci articoli ed abrogandone cinque. Questa stagione di riforme rappresenta l'esito, parziale a detta di molti, di un cammino molto più complesso, iniziato per lo meno con le commissioni bicamerali del 1992-1994¹⁴⁹ e del 1997-1998¹⁵⁰. Rivelatosi impossibile in quest'ultimo frangente un accordo di tutte le maggiori forze politiche, nel 2001 venne approvato un testo che non ridisegnava completamente il profilo istituzionale del nostro paese, tralasciando di affrontare i temi del ruolo e delle competenze di parlamento, governo e presidente della repubblica (i quali erano stati pure trattati nel progetto di riforma della bicamerale), bensì si dedicava al solo quadro delle autonomie. La legge passò il vaglio del *referendum* costituzionale del 7 ottobre 2001¹⁵¹ quando, in seguito alle elezioni del precedente 13 maggio,

149La Commissione "De Mita - Iotti" fu istituita nella XI legislatura con due distinti atti monocamerali di indirizzo, aventi analogo contenuto e approvati nelle sedute del 23 luglio 1992 (Risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001 alla Camera; ordine del giorno Gava ed altri n. 1 al Senato) si insediò il 9 settembre successivo, ma non riuscì ad approvare nessun progetto organico di riforma costituzionale, limitandosi ad proporre la revisione dell'art. 60 Cost., nel senso di portare da cinque a quattro anni la durata delle due Camere, e dell'art. 82, riguardante le inchieste parlamentari. Cfr. <http://web.camera.it>.

150La seconda *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, conosciuta anche come "Commissione D'Alema", fu istituita con la L. Cost. 24 gennaio 1997, n. 1 arrivò a presentare alle Camere un progetto di riforma della seconda parte della Costituzione (disegno di legge C. 3931 e S. 2583, presentato contemporaneamente nelle due Camere il 30 giugno 1997), il quale fu però ritirato dalla discussione il 9 giugno dell'anno successivo in seguito al "venire meno delle condizioni politiche per la prosecuzione della discussione": A. Truini, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa: Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Padova 2003, p. 112; N. Tranfaglia *La transizione italiana: storia di un decennio*, Milano 2003, pp. 83-85. Per le riforme proposte cfr. P. Costanzo *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali: i progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova 1998.

151In quell'occasione il "sì" vinse con il 64,2% dei votanti, l'affluenza però non andò oltre il 34,1% del totale.

era già mutata la maggioranza parlamentare. Durante la XIV legislatura, venne approvato in seconda lettura un nuovo disegno di legge costituzionale, tendente alla cosiddetta “*devolution*”¹⁵²; la nuova riforma viene però respinta nel successivo referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006¹⁵³.

Le riforme del 1999 e soprattutto quella del 2001 sono state il tentativo di dare una risposta alle esigenze avvertite da una parte importante della società civile italiana, ove soprattutto negli anni '90 si era fatta via via sempre più forte la richiesta di una maggiore autonomia delle regioni, soprattutto di quelle del nord, nei confronti del centro. Nasce un nuovo “federalismo all'italiana”¹⁵⁴: nel nuovo art. 114 si proclama solennemente che, nell'ordine, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono elementi costitutivi della Repubblica, al pari dello Stato. All'art. 117, riprendendo sul punto lo schema uscito dalla Bicamerale del 1997¹⁵⁵, veniva stabilito che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”, mentre il rafforzamento del Presidente della Giunta regionale e la sua elezione diretta – risultanti dalla totalità dei nuovi statuti regionali finora

152Il testo della legge costituzionale, recante “*Modifiche alla Parte II della Costituzione*” fu approvato in seconda votazione dalla Camera dei deputati il 20 ottobre 2005, e dal Senato della Repubblica, il 16 novembre 2005, pubblicato in G.U. n. 269 del 18-11-2005. Molto critico sul punto Bartole, *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?*, *Le Regioni*, 2002, 6, p. 1233 ss., ove scrive di una riforma che addirittura avrebbe rischiato di comprimere anziché valorizzare le competenze delle regioni.

153Nel referendum del 2006 furono i “no” a vincere con il 61,32%, mentre i votanti raggiunsero 52,30% del corpo elettorale.

154L'uso del termine è richiamato dallo stesso legislatore: cfr. il decreto delegato n. 56/2000, “Disposizioni in materia di federalismo fiscale”; quanto però all'effettiva corrispondenza ad una visione sistematica ed effettivamente federalista, il discorso è molto più completo: A. Fossati, *L'Italia e il federalismo*, in *Economia Pubblica*, 2001, 1, ripreso in A. Fossati, R. Levaggi, *Dal decentramento alla devolution: il federalismo fiscale in Italia e in Europa*, Milano 2001, p. 300.

155Quasi identica la formulazione letterale: l'art. 59, quarto capoverso, del Ddl C. 3931 e S. 2583 stabiliva che «spetta alla Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato».

approvati – trovavano già base nella legge costituzionale n. 1 del 1999. All'art. 118 veniva recepito a livello costituzionale il principio, di origine comunitaria, della sussidiarietà¹⁵⁶, stabilendosi che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato”. E ancora: dall'enunciazione dei limiti della potestà legislativa regionale scompariva il riferimento ai "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", all'interesse nazionale e quello della altre regioni, mentre venivano citati i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali (Art. 117, 1° comma).

Non è questa la sede per una trattazione approfondita, da un punto di vista generale, delle conseguenze che le riforme costituzionali del 1999 e soprattutto del 2001 hanno avuto sull'ordinamento costituzionale italiano; quello che qui interessa innanzitutto notare è che con esse, nel quadro di un rinnovato sistema istituzionale, vengono modificate anche le norme che attengono la potestà statutaria delle Regioni. L'autonomia statutaria viene citata fin dal primo articolo del rinnovato Titolo V (114), che la riferisce,

¹⁵⁶Cfr. il *Preambolo del Trattato sull'Unione europea*, firmato a Maastricht del 7 febbraio 1992 e l'Articolo 5 della versione consolidata del *Trattato CE*, che al capoverso stabilisce che “nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”. Del resto se si abbraccia la visione che ravvisa nel principio di sussidiarietà un carattere sociologico o addirittura antropologico, esso è ben più risalente, per lo meno a all'enciclica *Rerum Novarum* (1891) di Papa Leone XIII e, soprattutto, all'enciclica *Quadragesimo Anno* del 1931 di Pio XI, nel quale esso trova la sua formulazione più esplicita e, per così dire, definitiva: «Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare [...] perché è l'oggetto naturale di qualsiasi intervento nella società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium*) le membra del corpo sociale, non già di [...] distruggerle e assorirle. È necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza in modo che esso possa eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano [...] di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità» (79-82).

oltre che alle Regioni, alle Province, alle Città Metropolitane e ai Comuni¹⁵⁷; dalla lettura del testo rinnovato appare comunque evidente il ruolo assolutamente peculiare dello statuto regionale rispetto a quelli degli altri enti territoriali: secondo l'art. 117 (co. 2, lett. p) rimane infatti in capo allo Stato la capacità di legiferare con riguardo a «legislazione elettorale, organi di governo, e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» mentre al contrario le norme degli statuti regionali, pur negli ambiti dettati dall'art. 123 Cost. rimangono pur sempre espressione di scelte libere e autonome¹⁵⁸.

Intanto già la riforma del 1999 aveva radicalmente cambiato la modalità di emanazione degli statuti regionali, sciogliendo definitivamente il nodo, a suo tempo molto dibattuto in dottrina, dell'effettiva riferibilità degli statuti all'ordinamento regionale. Fanno a questo proposito eccezione le regioni a statuto speciale, le cui carte statutarie continueranno, almeno fino all'emanazione di eventuali nuove disposizioni, ad essere approvate con l'intervento decisivo del parlamento, tramite l'emanazione di apposite leggi costituzionali (art. 116). La riforma dell'art. 123 ha delineato la nuova disciplina degli statuti regionali, a cui viene assegnato il compito di

157Nella nuova formulazione costituzionale dell'art. 114 Cost., il rilievo primario assegnato all'autonomia statutaria segna un passaggio fondamentale nel riconoscimento dell'avvenuta costituzionalizzazione della potestà statutaria degli enti locali che apre, a mio modesto avviso, al cammino verso il superamento dello statuto come pura fonte subprimaria collocata gerarchicamente fra legge e regolamenti locali. Se prima della citata riforma costituzionale, il fondamento costituzionale dell'autonomia statutaria si rinveniva nel combinato disposto degli art. 5 e 128, Cost., oggi, la Carta costituzionale riconosce espressamente agli enti locali un'autonomia statutaria con la quale svolgere ed esercitare poteri e funzioni soggetti al solo limite dei principi fissati dalla Costituzione (art. 114 Cost. « novellato »). Nel precedente regime, infatti, era la legge ordinaria (la l. n. 142 del 1990 prima, il d.lg. n. 267 del 2000, poi) ad attribuire a comuni e province l'autonomia statutaria e a fissare l'ambito e i confini dell'autonomia stessa. G. Soricelli, *Lo statuto e il regolamento come fonti riservatarie del nuovo diritto locale tra « svolte apparenti » e conferme costituzionali*, in *Foro amm.* 2001, 12, p. 3379 ss.

158Bartole, Bin, Falcon, Toso, *Diritto Regionale*, Bologna 2005, p. 27; A. Ruggeri, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, 17 maggio 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

determinare la “forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”, oltre che quello di regolare “l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti”, in luogo del riferimento alla mera “organizzazione interna” presente nel testo originario della Costituzione. Agli statuti è comunque fatto obbligo di essere in “armonia con la Costituzione”, secondo un concetto che va al di là del mero “rispetto” del dettato costituzionale, che si dà per implicito in un sistema caratterizzato da una Costituzione rigida come il nostro.

1.2 Attuazione, inattuazione ed elusione delle riforme

Certamente le nuove elezioni del 2001, con il conseguente cambio di maggioranza, non sono stato un terreno favorevole per l’attuazione del rinnovato dettato costituzionale, anche e soprattutto perché questa non era stata il frutto di una condivisione e di un consenso di tutte le maggiori forze politiche. Lo dimostra innanzitutto il crescere del contenzioso tra governo e regioni, rivelatasi innanzitutto in sede di approvazione degli statuti.

In questo contesto va collocata, innanzitutto, l’emanazione della legge n. 135 del 2003, cosiddetta “legge La Loggia”, con cui il Governo ha dettato le “norme per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alle legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”¹⁵⁹. Si tratta di un provvedimento in linea di principio destinato ad assolvere al compito di agevolare quell’attuazione delle riforme – del nuovo Titolo V, in particolare, – che però, se da una parte emanava tutta una serie di normativa di dettaglio che avrebbe potuto ben essere lasciata all’autonomia regionale e ha provocato

¹⁵⁹Per una disamina della prassi legislativa successiva alla riforma finalizzata a comprovare il convincimento richiamato nel testo si veda A. Borzi – A. Cardone, *L’esercizio della potestà legislativa regionale nell’attuazione del Titolo V tra continuità e discontinuità normativa*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2002*, Torino, pp. 409 ss.; S. Grassi, *L’attuazione della riforma: i problemi della transizione*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini 2003, pp. 381 ss.

una lettura riduttiva della portata innovativa del nuovo dettato costituzionale (soprattutto per quanto riguarda la potestà legislativa concorrente), d'altra parte evitava di affrontare proprio i temi decisivi dell'autonomia finanziaria e tributaria delle regioni e di un riordino delle funzioni amministrative secondo un'impostazione coerente col principio di sussidiarietà.

Per quanto invece riguarda la Corte Costituzionale, investita della “supplenza non richiesta e non voluta” nell'attuazione della riforma, essa è sembrata adottare fin dalle sue prime pronunce una lettura sostanzialmente riduttivistica della riforma, richiamandosi costantemente alla sua giurisprudenza precedente pur nel quadro di un testo costituzionale rinnovato. Il risultato, come vedremo nel dettaglio, è che il rinnovato titolo V della Costituzione è stato sostanzialmente “riscritto” da un organo giurisdizionale¹⁶⁰, dando spesso l'impressione – come del resto spesso accade – di poggiare su valutazioni attinenti l'opportunità, piuttosto che su ragioni esclusivamente giuridiche¹⁶¹. Le stesse parole del presidente della Corte Onida nel 2005 tradiscono questo giudizio: “ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno costituzionale innovativo e ambizioso, e una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare, e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle

160E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2003; G. Falcon, *Le regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, in *Le regioni*, 2004; M. Lucani, *L'autonomia legislativa*, in *Le regioni*, 2004; P. Caretti, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le regioni*, 2004; A. D'Atena, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, www.issrfa.t, 24 maggio 2006; L. Randelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Poggia, L. Randelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna 2007.

161Si può dire che ha avuto una certa influenza il fatto che non ci siano giudici costituzionali di nomina regionale?

forme di collaborazione, restata largamente ferma ai caratteri del passato. Si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall'assetto preesistente a quello nuovo prefigurato. Questa contraddizione ha posto e pone la Corte di fronte al difficile compito di risolvere le controversie cercando di dare soluzioni che non contraddicano la lettera e lo spirito del nuovo Titolo V, ma che tengano conto della realtà di un ordinamento che non può conoscere interruzioni e vuoti, anzitutto nella tutela dei diritti delle persone e nella stessa continuità degli apparati e dell'azione amministrativa”.

1.3 La “residualità” della competenza legislativa residuale

Una disposizione la cui applicazione concreta ha gravemente inficiato il principio sottostante è ad esempio quella della competenza generale della legislazione regionale nei confronti di quella statale, una delle più significative dell'intera riforma, dalla grossa portata simbolica.

Quanto alle competenze esclusive dello stato, l'utilizzo del criterio legislativo-evolutivo ha portato a un'interpretazione particolarmente ampia delle materie devolute alla competenza esclusiva dello Stato la quale, assieme alla tendenza ad intendere molte di queste come “clausole trasversali”, capaci di spiegare i propri effetti anche su quelle di competenza regionale, ha portato ad un ulteriore ridimensionamento del margine di operatività delle regioni.

La Corte Costituzionale ha inoltre deciso di risolvere costantemente a favore dello stato i casi di “concorrenza di competenze”, riguardo a materie che afferenti a ciascuna delle due competenze legislative esclusive¹⁶²,

¹⁶²Ipotesi che la Corte definisce come “di concorrenza competente” a partire dalla sentenza 50/2005 e poi nelle sentenze 51/2005 e 62/2005. Nella sentenza 219/2005 si ha poi una definizione espressa:

facendo ricorso ad un non meglio precisato “criterio della prevalenza”, “qualora appaia evidente l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad un’altra”.

Il continuo giustificare, da parte della Corte, un certo controllo di merito da parte dello stato nei confronti delle prerogative regionali ha addirittura spinto ad adombrare di una sorta di reintroduzione surrettizia della clausola dell’ “interesse nazionale”, pure soppressa con la riforma, la quale giocò un ruolo determinante nel frustrare le velleità regionali già durante la fase dell’attuazione della carta fondamentale del 1948¹⁶³.

Relativamente al nuovo sistema “legge cornice statale/legge di dettaglio regionale”, proprio potestà legislativa concorrente, è stata sistematicamente giudicata ammissibile la normativa transitoria statale di dettaglio, motivandola con l’esigenza di protezione di terzi dai possibili danni cagionati un ritardo nell’emanazione della normativa di attuazione da parte della regioni, oppure sulla base dell’inosservanza di un termine “congruo” indicato dalla normativa statale¹⁶⁴. Insomma anche se non mancano pronunce favorevoli alle Regioni nelle quali si sono censurate eccessive specificità delle normative cornice¹⁶⁵, in linea di massima la giurisprudenza

“per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze”.

163Cfr. sent. n. 303/2003 nella quale si concede allo Stato, nel caso attragga competenze amministrative “verso l’altro” (ma solo in quello), di legiferare conseguentemente per l’intera materia. Questa circostanza ricorda da vicino lo stato di cose venutosi a creare antecedentemente la rinascita delle istanze di decentramento degli anni ’90 con l’inusuale “parallelismo all’inverso”, così definito da T. Groppi, *L’evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz’anima?*, in www.federalismi.it, 2 febbraio 2007.

164Sent. 196/2004 nella quale le Regioni lamentavano l’invadenza nelle proprie competenze della legge statale sul condono edilizio.

165Con la sentenza 12/2004 viene considerata illegittima una legge statale sui finanziamenti ad attività di riabilitazione. Nella motivazione della Corte Costituzionale si specifica che può essere qualificata come legge cornice solo quella contenente atti (generali ed astratti) idonei a dirigere l’attività

costituzionale si è mossa in un'ottica di restringimento, quando non di svuotamento, delle competenze legislative regionali. Questo ritenendo reiteratamente legittimi interventi statali che esaurivano la disciplina della materia concorrente e spesso raggiungendo tale obiettivo con ricostruzioni concettuali piuttosto audaci¹⁶⁶. La Corte Costituzionale ha invece accreditato come norme cornice anche disposizioni dettagliate ed autoapplicative, purché teleologicamente connesse agli scopi fissati dal legislatore statale. Un esempio concreto di questo può essere ravvisato nei casi in cui la Corte ha definito come principi fondamentali le previsioni di leggi statali in ragione delle loro applicazioni “necessariamente uniformi” su tutto il territorio nazionale¹⁶⁷.

Nella sentenza 370/2003 la Corte ha infine capovolto l'impostazione del nuovo art. 117, affermando «l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni [...] per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art.117 della Costituzione»¹⁶⁸.

legislativa regionale.

166Per fare questo si è alle volte considerato “principio fondamentale” l'intera legislazione statale, imponendo di conseguenza la riserva di legislazione nella materia considerata in capo allo Stato stesso. Si prenda in considerazione la sentenza 353/2003 nella quale è stato definito principio fondamentale quello “secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato”.

167Si prenda ad esempio la sentenza sul fumo passivo 361/2003. La legge statale impugnata conteneva una disciplina di dettaglio che tra l'altro introduceva diverse fattispecie di illecito amministrativo. La Corte ha giustificato la definizione di “principi fondamentali” in ragione della “loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. La natura di principi fondamentali delle norme in questione si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale”.

168M. Barbero, *Alle regioni una potestà legislativa “doppiamente” residuale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 26 aprile 2004.

1.4 Poteri repressivi e sostitutivi

A proposito dei poteri repressivi e sostitutivi la Corte, nonostante alcune pronunce favorevoli all'autonomia regionale¹⁶⁹, la Corte ha sostanzialmente concesso allo Stato dei poteri che paiono estranei tanto al testo quanto allo spirito della riforma costituzionale¹⁷⁰; per quanto invece attiene alle ipotesi di sostituzione contenute nel secondo comma dell'articolo 120 la Corte ne ribadisce, innanzitutto, il carattere straordinario a tutela dell'"unità" intesa tanto come giuridica che economica¹⁷¹, a prescindere dal riparto sia delle competenze amministrative che da quello delle competenze legislative¹⁷². Un'altra ricostruzione che sembra far rivivere qualcosa di simile all'interesse nazionale, può essere riscontrata anche nella sentenza 236/2004 laddove, dopo aver precisato che i poteri sostitutivi sono poteri di chiusura del sistema sulla base dei quali si articola il riparto di competenza

169Con la sentenza 227/2004 vengono precisati caratteri e presupposti per l'intervento sostitutivo dello Stato: - le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo devono essere previste e disciplinate dalla legge, la quale deve definire i presupposti sostanziali e procedurali; - la sostituzione può essere prevista esclusivamente per il compimento di attività prive di discrezionalità nell'*an*; - la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; - l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato ad un organo di governo o svolgersi sulla base di una decisione di questo; - devono sussistere (principio di leale cooperazione) congrue garanzie procedurali (es: diffida ad adempiere).

170Cfr. sent. 274/2003 che si è cimentata nell'interpretazione degli articoli 127 e 120, 2° comma, della Costituzione. Riguardo al primo ha affermato l'impugnabilità da parte dello Stato delle leggi regionali per qualsiasi tipo di vizio proprio sulla base della considerazione per cui "allo Stato è pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria".

171Nella sentenza 43/2004 viene inoltre precisato che "la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato". E ancora: "quanto all'unità giuridica e all'unità economica, quale che ne sia il significato (...) si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi 'naturalmente' facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art.5 della Costituzione".

172Come nota T. Groppi in *L'evoluzione della forma di Stato in Italia cit.*, benché le clausole del 2° comma dell'articolo 120 possano essere riconducibili alle riserve statali contenute nel 2° comma dell'art 117, esse non possono essere ricondotte alla mera definizione di "materie", ma a quella di (nello stesso linguaggio della Cortenella sentenza 282/2002) "competenze idonee ad investire tutte le materie".

tra Stato ed enti territoriali, si qualificano gli stessi come posti a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità che il mancato esercizio delle competenze potrebbe pregiudicare gravemente. Una delle questioni più controverse in materia di poteri sostitutivi è poi se l'esercizio degli stessi, come previsti dall'articolo 120, possa avvenire anche tramite l'adozione di atti con forza di legge¹⁷³.

1.5 L'autonomia finanziaria

Assolutamente necessario è, infine, spendere alcune parole sull'autonomia finanziaria delle Regioni. Questa, o meglio la mancanza di questa, è ad oggi uno dei principali ostacoli all'affermazione in Italia di un modello di stato quantomeno orientato al federalismo.

Il novellato articolo 119 ha fugato i dubbi collegati, nella vigenza del vecchio sistema, all'ambiguità della sua precedente formulazione. Non era infatti possibile rinvenire con certezza nell'enunciato "le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni" né una definizione stessa di "autonomia finanziaria" né la possibilità di ricomprendere in questa anche un'autonomia tributaria. Il nuovo testo non contiene più tali aree d'ombra ed è considerato oggi pacifico che alle Regioni sia attribuita parimenti un'autonomia finanziaria e un'autonomia tributaria; esse dovrebbero quindi godere di una libertà

¹⁷³L'argomentazione che avrebbe potuto portare la Corte a pronunciarsi per l'esclusione dell'utilizzo di atti con forza di legge è solida ed articolata: l'articolo 120 si riferisce al governo, che di norma è privo di potere legislativo; - quando ha inteso disciplinare poteri sostitutivi, anche legislativi, la Costituzione li ha riferiti allo Stato nel suo complesso (vedi l'articolo 117 comma 5); le attribuzioni legislative del Governo sono tassativamente elencate; sarebbe un sostituirsi utilizzando mezzi non tipici del sostituito (un decreto legge per un comune a esempio). Le motivazioni che hanno fatto propendere la Corte per la concessione della potestà legislativa paiono, al contrario, al di là dell'esistenza di una clausola di tale tenore nella legge La Loggia e della mancanza di un divieto espresso in Costituzione, improntate più a motivi di opportunità che non ancorate a ferrei principi di rango costituzionale.

d'impiego delle risorse per la realizzazione di un proprio indirizzo politico e nell'autosufficienza nella provvista dei mezzi necessari allo svolgimento delle loro attività. Siamo anche in questo campo ben lungi dal realizzare un vero e proprio federalismo, in questo caso il così detto "federalismo fiscale"; in esso infatti ogni livello di governo dovrebbe provvedere in maniera tendenzialmente autonoma alla realizzazione, attraverso strumenti finanziari autonomamente ottenuti, delle funzioni ad esso attribuite.

Eppure tale normativa è stata di fatto subordinata dalla Corte Costituzionale, senza alcun appoggio testuale, a una attuazione da parte del legislatore ordinario, sovvertendo così la gerarchia delle fonti; ad esempio quando la Corte statuisce che le regioni non possono disporre né rimodulare l'Irap a seconda delle loro politiche e delle esigenze percepite a livello regionale, visto che nemmeno la riforma del titolo V sarebbe bastata a regionalizzare questa imposta¹⁷⁴.

Sono tre i nodi gordiani della formulazione di questo articolo: la definizione di "propri" dei tributi istituiti con legge regionale del secondo comma che crea problemi di coordinamento con la finanza statale (si prenda ad esempio la base imponibile)¹⁷⁵; la frase "compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio" che è stata interpretata in maniera piuttosto penalizzante per le Regioni (sostanzialmente viene fatta "ritornare" quella parte del gettito riferibile alla Regione stessa); il termine "capacità fiscale" del terzo comma per quanto riguarda il sistema di perequazione che viene considerato un criterio a monte calcolato

174M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, 2/3, p. 441 e Idem, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in Berti e De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano 2001, 115 ss. v. anche Antonini, *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il «tubatico» siciliano*, in *Le Regioni*, 2004, 238 ss.

175Cfr. Sent. n. 296/2003 riguardante il condono statale Irap e la 297/2003 su una tassa sulla raccolta dei tartufi emanata dalla regione Veneto.

escludendo i tributi statali e controllando quindi quanto sia la capacità della Regione.

Per quanto riguarda invece valutazioni generali temo ci sia poco da dire, la finanza regionale è di fatto soggetta ad un'amplissima discrezione da parte dello Stato in tema di redistribuzione che non lascia il minimo spazio alla seppur minima competizione costruttiva in materia fiscale. Le differenze derivano unicamente da vere e proprie regalie, qual è ad esempio il perdurare delle Regioni a statuto speciale, non da una sana concorrenza portata avanti dalle Regioni stesse. Ci si deve unicamente chiedere quanto a lungo si voglia insistere con un sistema fiscale come l'attuale che non solo non costituisce una spinta nei confronti di sviluppi economici concorrenziali, seppur localizzati, che possono, a ben vedere, creare benefici alla nazione tutta, ma che risulta contemporaneamente essere assolutamente controproducente per la stessa realizzazione degli scopi prefissati nella stessa Carta costituzionale per l'operato statale e regionale.

1.6 La pariteticità

Insomma si può dire che l'approccio della Corte, anche dopo le riforme delle 1999 e del 2001, è rimasto nella tradizione di una generale tendenza al sospetto e di tendenza al contenimento nei confronti di un eccessivo proliferare dell'autonomismo particolarista. Né le regioni del resto si sono opposte con eccessiva forza a questa tendenza, non disponendo per la verità nemmeno di troppi messi istituzionali, ma si sono ben presto rassegnate a un quieto vivere nei confronti dello stato.

Per molti versi l'approccio della Corte ai rinnovati statuti può essere simboleggiata dalla vicenda ermeneutica dell'art. 114 Cost., che in primo tempo era stato enfatizzato come chiave di volta e simbolo di un nuovo

modo di intendere i rapporti tra lo Stato e gli altri enti autonomi costituenti nel cerchio della Repubblica, sulla base dei principi di pari dignità e di leale collaborazione. Addirittura il combinato disposto del principio di cui all'art. 114 con quello di sussidiarietà aveva portata ad adombrare il superamento nel nostro sistema addirittura del principio di sovranità, inteso nell'accezione meramente monista, per lo meno nella sua accezione di sovranità interna, a favore di una sua evoluzione verso l'interdipendenza e il pluralismo¹⁷⁶.

Nonostante questa ricostruzione avesse trovato degli appigli nella sua giurisprudenza¹⁷⁷, alla fine l'art. 114 è stata completamente neutralizzata dalla Consulta, peraltro tramite argomenti alquanto lapalissiani¹⁷⁸. Anche qui la linea è stata quella di scegliere una lettura che privilegiava l'assoluta continuità del nuovo testo costituzionale nei confronti del vecchio e soprattutto della precedente giurisprudenza della Corte. Quanto al principio di sussidiarietà, è stato addirittura adombrato il pericolo che questo sia usato addirittura contro l'autonomia delle regioni, se questa verrà utilizzata

176F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di 'governance' in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni* 2001, p. 1153 ss. Contro una lettura eccessivamente enfatica del principio di cui all'art. 114 A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione cit.*, p. 170 ss.; C. Pinelli, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002; N. Zanon, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, 2, p. 884 ss.; A. Mangia, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2, p. 885 ss. Secondo D. Milani La differenza il vecchio e il nuovo testo dell'art. 114 Cost. Non sarebbe meramente terminologica «Essa sembra segnare il passaggio da una concezione organica e gerarchica degli ordinamenti – quale emergeva dal fatto che gli enti diversi dallo Stato erano considerati semplici elementi costitutivi dello stesso – ad «un sistema interistituzionale “a rete”», che rafforza l'autonomia organizzativa, normativa e politica di tutti gli enti territoriali in cui si articola la Repubblica» *La tutela cit.*, p. 205, citando G. Rolla, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regioni*, 2002, p. 324.

177Cfr. c. Cost. 106/2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 866 ss., con note di F. Cuocolo, *Parlamento nazionale e 'parlamenti' regionali*.

178Secondo la sent. n. 274/2003 l'art. 114 «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa».

in assenza di parametri certi, a guisa di un nuovo “grimaldello” capace di sovvertire la rigidità della Costituzione¹⁷⁹.

1.7 L'autonomia statutaria delle Regioni

Il termine “statuto” affonda le proprie radici nel diritto romano, si ritrova poi nel periodo dei Comuni e, con vari significati, più avanti sino ai nostri giorni. Con tale espressione, infatti, si sono indicate realtà normative diverse tra loro che hanno almeno una delle seguenti caratteristiche: contengono speciali garanzie per i singoli rispetto alle regole del diritto generale; vi è una pluralità di soggetti istituzionali competenti ad emanare tali norme statutarie, che costituiscono ordinamenti particolari all'interno di un ordinamento generale; la loro efficacia è condizionata all'approvazione da parte dell'ordinamento generale, rispetto al quale quindi sono norme di grado inferiore; nell'ambito del sistema delle fonti, sono espressione di potestà autonoma¹⁸⁰. Le materie riservate agli statuti sono indicate nel primo e nel comma 3 dell'art. 123 della Costituzione: la determinazione della “forma di governo” e dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”, la disciplina dell’“esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione”, nonché “la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”, la disciplina del Consiglio delle autonomie locali.

In un quadro generale caratterizzato da profondi cambiamenti sul piano costituzionale, uno dei punti di maggior rilievo è certamente dato dalla innovativa posizione degli enti locali nella Costituzione. Come noto, nelle nuove disposizioni del Titolo V, nel tentativo di coniugare le istanze del

179A. Morrone, *La Corte Costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 4, pp. 818-820.

180V. Italia, voce *Statuto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano 1990, pp. 979- 980.

“federalismo” su base regionale e dell’“autonomismo” su scala locale¹⁸¹, spicca in particolare la pariordinazione tra i diversi livelli di governo della Repubblica (da quello comunale a quello statale passando per quello regionale), con il totale superamento dell’originario modello posto dall’art. 128 Cost. ove l’intero ordinamento degli enti locali si fondava sulla riserva di legge statale¹⁸². Oggi invece, come detto, tutte le componenti della Repubblica trovano riconoscimento e garanzia diretta in Costituzione. Certo dopo la riforma dell’art. 123 della Costituzione e l’eliminazione della approvazione dello statuto regionale da parte del Parlamento, i limiti alla autonomia statutaria possono derivare solo da norme chiaramente

181 Sul tema si veda F. Merloni, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali e del relativo Testo unico nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 409 ss.; Sulla necessità di intervenire per ricostruire su nuove basi le chiavi ermeneutiche dovute a tali rilevanti novità, si vedano le osservazioni a caldo di P. Caretti, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951. Secondo G. Falcon quello italiano è un sistema autonomista e non federalista, in quanto non si può immaginare come uno Stato di stati, visto lo scarsissimo potere da parte delle regioni, pure nel quadro rinnovato dalla l. Cost. n. 3 del 2001, di “determinare i rapporti con gli enti locali (se non eventualmente attribuendo loro una partecipazione in poteri propri)”. Sotto questo aspetto la riforma non ha fatto un gran ché, non intaccando punto “lo schermo di normazione statale” che la Costituzione frappone tra regioni da una parte e i comuni e le province dall’altra. Le regioni quindi, trattate singolarmente, hanno un potere piuttosto scarso nei confronti di province e soprattutto di comuni, se non per quanto riguarda un potere di indirizzo politico lato sensu, che però a ben vedere deriva piuttosto dall’elezione diretta del presidente della regione, stabilita con la precedente riforma del 1999. G. Falcon, *Regole e ruoli: la difficile identità regionale*, in ..., p. 473, 478; Bartole, Bin, Falcon, Toso, *Diritto Regionale, Parte prima: Introduzione all’ordinamento regionale*, Bologna 2005, p. 47. A questo proposito, in luogo dell’attuale formulazione dell’art. 114 («la repubblica è costituita dai comuni, dalle province o dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato»), a suo tempo era stato proposto un altro testo: «la Repubblica è costituita dalla Federazione e dalle regioni» e «ciascuna regione si articola nei comuni e nelle province», in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio*, Bologna 1996, nonché nella proposta della conferenza dei presidenti delle regioni del novembre 1996: *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista*, a cura del Cinsedo, Milano 1997.

182 Dello Statuto come legge regionale rinforzata, scrive, ad esempio, M. Picchi, *Modelli di “governance” regionale: i referendum*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006, p. 377-414, in particolare, p. 377; descrivono come “paracostituzionale” la procedura di cui all’art. 123 Cost. T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005. Sul procedimento per l’adozione degli Statuti regionali, di cui all’art. 123 Cost., cfr., tra gli altri, P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova, 2006, p. 30 ss.; nonché T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 5, 2001, pp. 843. Sul tema, cfr., per tutti, A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell’“armonia con la Costituzione” e i rapporti fra statuto e altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 3, 2001, pp. 453-485. Sull’inquadramento degli statuti nel sistema delle fonti, cfr. C. Fusaro e F. Roversi Monaco, *Lo statuto nel sistema delle fonti*, in A. Bianco (a cura di), *Gli statuti comunali. Guida per la formazione*, Bergamo 1990.

deducibili dalla Costituzione, essendo questa incomprimibile «in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile» o «tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori»¹⁸³.

In questo caso però le esigenze di controllo della potestà statutaria regionale hanno preso le sembianze della riflessione sul limite posto dall'art. 123 dell'esigenza di “armonia con la Costituzione”, in luogo di quella “con le leggi della Repubblica” richiesta dal testo previgente, che nella giurisprudenza della Corte è stata trasformata in un obbligo, da parte dei nuovi statuti, di aderire allo “spirito della Costituzione”, inteso come necessaria piena coerenza del testo statutario non solo con tutte le disposizioni della della nostra carta fondamentale, ma anche con i principi ed i valori costituzionali in essa presupposti¹⁸⁴. È il caso della citata sentenza C. Cost. n.2/2004, che dichiara illegittimo lo statuto calabrese poiché, pur optando per l'elezione diretta del presidente della regione, stabiliva al contempo il subentro nel suo ufficio del vice-presidente in caso di dimissioni, morte e altri impedimenti, inficiando in questo modo il principio *simul stabunt, simul cadent*¹⁸⁵.

183Sent. n. 313/2003; cfr. Sent. 2/2004, punto 3 considerato in diritto.

184Cfr. sent. n. 304/2002, punto 5 in diritto, ove si asserisce che «il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito».

185Si è parlato a questo proposito di un giudizio sulla *fraus constitutionis* poiché la pronuncia, attraverso un'interpretazione sostanziale del concetto di elezione diretta, giungeva a dichiarare incostituzionale la delibera statutaria della Regione Calabria del 31 luglio 2003 perché, pur non optando per una forma di governo ad elezione non-diretta, derogava alla regola del *simul stabunt aut simul cadent*: G. D'alessandro, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova 2009, p. 189, in nota. Contra M. Olivetti, *Lo spirito della Costituzione: un concetto giuridicamente inutile, nota a sent. n. 2/2004*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004. S. Gambino propende per «una lettura che assegna alla 'armonia' degli statuti con la Costituzione uno spazio normativo più ampio, limitato nel fondo dalla conformazione alla filosofia istituzionale che regge l'intero ordinamento democratico-repubblicano, mentre il 'rispetto' della Costituzione troverebbe più appropriata applicazione nell'esercizio delle novellate potestà normative (legislative e regolamentari) in capo alle Regioni ed allo Stato» (*Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 05/09/2003). Scrive Spadaro del concetto di

Con questo riferimento allo “spirito” della Costituzione, che nell'interpretazione vivente rischia di rendere eccessivamente angusti i limiti concessi all'autonomia statutaria, la Corte sembra aver messo a punto uno strumento *ad hoc* per poter giudicare gli statuti regionali sotto il profilo della legittimità costituzionale attribuendosi il diritto di censurarli, al di là del rispetto di ogni singola disposizione “esplicita” della Carta¹⁸⁶.

2 Le sentenze della Corte sulle “norme programmatiche” statutarie (nn. 372, 378 e 379 del 2004)

Prendiamo a questo punto in considerazione la giurisprudenza della Corte Costituzionale riguardo la potestà normativa statutaria delle Regioni, che sul punto consta di numerose importanti decisioni; né del resto avrebbe potuto essere altrimenti, vista l'impossibilità di chiarire esclusivamente per via legislativa tutti i punti nodali concernenti una riforma complessa come quella del titolo V¹⁸⁷. Nel corso del processo che ha portato alla loro

armonia con la Costituzione come di un vero e proprio "rompicapo ermeneutico": «nel termine armonia riecheggia l'esigenza di qualcosa 'di più' che una mera conformità a Costituzione», dovendosi per questo lo statuto regionale non limitarsi a 'non violare' la Costituzione, bensì "mettendosi in piena sintonia con il sistema di valori complessivo della Carta del 1948, che resta il documento fondativo, sì, di uno Stato profondamente decentrato, ma ancora e strutturalmente unitario, con tutto quel che questo concetto comporta (in termini sociali, giuridici e politici)»: *I 'contenuti' degli statuti regionali con particolare riguardo alle forme di governo*, in A. Ruggeri e G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001 cit. Ivi. Cfr. anche T. Groppi, *Per Emilia-Romagna, Toscana e Umbria la Consulta indica i limiti agli statuti*, in *Diritto & Giustizia*, 2004, 47, 16.

186Cfr. sentt. n. 196/2003, punto 13 in diritto e 2/2004, punto 3 in diritto.

187A proposito dell'impatto della giurisprudenza costituzionale sull'attuazione della riforma le opinioni sono le più diverse, ma tutte riconoscono alla Consulta un ruolo fondamentale: di ricorso all'impugnativa degli statuti da parte del Governo come ad una vera e propria *actio finium regundorum* tra le competenze statali e regionali scrive A. Cardone, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte Costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 2, pp. 259-269. A. Ferrara invece scrive che la Corte, giocando sui diversi significati del termine “pubblicazione”, soprattutto con la set. 304/2002 si sarebbe ritagliata un ruolo di “giudizio quasi-consultivo” da svolgere all'interno del procedimento di formazione degli statuti: *Chi ha paura degli statuti regionali?*, in www.federalismi.it, 13 gennaio 2005, p. 2. Il Presidente della Corte Gustavo Zagrebelsky ha definito quella della Corte, nel corso conferenza stampa annuale del 2003, “una funzione di supplenza non richiesta e non gradita”.

formazione, i nuovi statuti delle regioni ordinarie sono stati oggetto di diverse impugnative da parte del governo, secondo la lettera del rinnovato art. 123, co. 2, a partire da quelle che poi hanno dato luogo alle sentenze nn. 304 e 306 del 2002 – le quali avevano ad oggetto non dei nuovi testi completi, bensì due deliberazioni statutarie parziali del Consiglio regionale delle Marche, usate per integrare il vecchio statuto in attesa che venisse emanato il nuovo¹⁸⁸.

Questa nuova forma di impugnativa di fronte alla Corte Costituzionale, introdotta dalla legge Cost. n. 1 del 1999, presenta affinità sia con il giudizio di legittimità delle leggi, visto che ha per oggetto la costituzionalità di un testo legislativo, sia con il giudizio per conflitto di poteri, dato che non è promossa per via incidentale. È chiaro che il testo del rinnovato art. 123 lascia molto spazio alla dottrina sulla ricostruzione di questa particolare forma di giudizio, con conseguenti effetti, anche importanti, sullo svolgimento e sulla procedura. Nel nuovo titolo quinto il potere di impugnativa spetta al Governo, il quale però è sembrato usarlo secondo criteri dettati soprattutto da motivazioni di carattere politico, come fa sospettare la serie di censure dirette soprattutto contro le regioni governate dalla parte politica avversa, cui ha fatto riscontro una certa benevolenza verso quelle governate da maggioranze amiche¹⁸⁹.

188Si tratta della deliberazione legislativa statutaria n. 50 adottata in seconda votazione il 24 luglio 2001, recante “disciplina transitoria in attuazione dell’articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1”, la quale stabiliva che, in caso di morte o impedimento permanente del presidente della giunta regionale, questo venisse sostituito dal vicepresidente. Analogamente la deliberazione legislativa statutaria adottata in seconda votazione il 25 settembre 2001, recante “Consiglio regionale - Parlamento delle Marche”, disponeva che in tutti gli atti ufficiali della Regione alla dizione “Consiglio regionale” venisse affiancata quella di “Parlamento delle Marche”, alla dizione “Consigliere regionale” quella di “Deputato delle Marche”.

189V. ad esempio il caso dell’approvazione dello statuto laziale, ove la seconda delibera di approvazione (quella del 29 luglio 2004) venne (ufficialmente) annullata con una procedura molto dubbia, atto motivato con la ragione che i consiglieri regionali non avrebbero compreso “il significato del sì e del no” al provvedimento. Occorre notare che in occasione di detta delibera non era stata raggiunta la maggioranza assoluta richiesta dalla Costituzione per l’approvazione consiliare degli statuti. Cfr. E.

Nel 2004 sono arrivate le prime sentenze sui nuovi statuti deliberati: la n. 2 sullo statuto calabrese, e le 372, 378 e 379, riguardanti rispettivamente gli statuti toscano, umbro ed emiliano-romagnolo. La sentenza n. 2 ha chiarito i rapporti tra Consiglio e Presidente della Regione, a proposito del legame inscindibile, che la Corte ha sancito, tra elezione diretta del Presidente e il principio del c. d. *simul stabunt, simul cadent*¹⁹⁰; in questa sede però ci occuperemo soprattutto delle sentenze 372, 378 e 379, poiché soprattutto queste hanno riguardato, assieme ad altre importanti disposizioni – concernenti ad esempio l'approvazione e l'attuazione del programma di governo, il procedimento amministrativo, l'accesso agli atti e i referendum – anche alcune disposizioni programmatiche presenti negli statuti regionali, relative ad argomenti particolarmente sensibili per l'opinione pubblica, come l'estensione del diritto di voto agli immigrati¹⁹¹, il riconoscimento di forme di convivenza altre rispetto alla famiglia fondata sul matrimonio¹⁹² e la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale¹⁹³.

Tra le disposizioni impugnate non figuravano quelle, appartenenti allo statuto umbro e a quello emiliano-romagnolo, che citavano il patrimonio spirituale o religioso delle regioni, senza peraltro nominare espressamente il Cristianesimo. Le motivazioni delle sentenze però, identiche sotto questo

Rossi, *L'approvazione dello statuto del Lazio ed il «controllo» del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 151 ss.; v. anche gli interventi di S. Ceccanti, E. Rossi e A. Chiappetti in www.federalismi.it, n. 22/04, e di A. Iurleo, *ivi*, n. 23/04. In generale sull'atteggiamento del Governo nel processo di emanazione degli statuti; cfr. E. Rossi, *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali cit.*, pp. 304-305, e A. Ferrara, *Chi ha paura degli statuti regionali? cit.*

190 Pubblicata con commento positivo di R. Bin, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, 4, pp. 897-927. E. Balboni, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*; B. Caravita di Toritto, *Lo Statuto calabrese nella sentenza 2 del 2004 della Corte Costituzionale*, S. Ceccanti, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, S. Gambino, *Statuti regionale e "armonia" con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, tutti in www.federalismi.it.

191 Art. 2, comma 1, lettera f), e art. 15, comma 1 st. Emilia-Romagna; art. 3, comma 6 st. Toscana.

192 Art. 4, comma 1, lettera h) st. Toscana; art. 9, comma 2 st. Umbria.

193 Art. 4, comma 1, lettere l) e m) st. Toscana.

aspetto, hanno chiaramente inteso rendere palese l'opinione della Corte sull'intera categoria delle c. d. norme statutarie programmatiche, alle quali la dottrina sembra dare per scontata l'appartenenza anche delle norme sul fatto religioso, in particolare di quelle che sottolineano l'importanza socio-culturale della religione.

2.1 Le posizioni in campo

Rispetto alle disposizioni impugnate la difesa erariale ha innanzitutto lamentato, assieme all'infrazione di altre norme costituzionali specifiche, l'invasione sistematica delle competenze legislative statali fissate dall'art. 117 Cost.¹⁹⁴. Quanto alle disposizioni programmatiche l'Avvocatura dello stato ha inoltre rispolverato l'argomento della distinzione tra il contenuto necessario ed eventuale, rappresentando le norme appartenenti a quest'ultimo come eccedenti la potestà statutaria delineata dalla pur rinnovata normativa costituzionale: dette norme, avendo un contenuto estraneo rispetto a quello configurabile come “necessario”, «non esprimerebbe[ro] un interesse proprio della comunità regionale e neppure avrebbe[ro] contenuto meramente programmatico, violando altresì il principio fondamentale di unità (art. 5 della Costituzione) e realizzando una ingiustificata disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 della

¹⁹⁴nel ricorso promosso dal Governo contro lo Statuto della Regione Toscana (in G.U., I serie spec., n. 38 del 29 settembre 2004) cinque motivi su dieci sono argomentati sulla base di presunte violazioni delle competenze normative dello Stato; nel ricorso sullo Statuto della Regione Umbria (in G.U., I serie spec., n. 39 del 6 ottobre 2004) vengono lamentate tre violazioni delle competenze normative statali su quattro motivi di ricorso; nel ricorso con cui il Governo ha impugnato lo Statuto deliberato dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna (in G.U., I serie spec., n. 42 del 27 ottobre 2004), adducendo per quattro volte (stavolta su nove censure avanzate) l'“eccesso” della Regione nell'esercizio della competenza statutaria. Non diversamente, nel complesso, pare potersi concludere per i ricorsi successivi a quelli che sono sfociati nelle sentenze in oggetto: si veda, per esempio, il ricorso promosso contro lo Statuto della Regione Liguria (in G.U., I serie spec., n. 47 del 1 dicembre 2004), in cui lo Stato lamenta per altre tre volte la lesione delle sue prerogative costituzionali. Non vengono censurate, invece, violazioni di sfera di competenza nel ricorso proposto avverso lo Statuto approvato dal Consiglio regionale dell'Abruzzo (sempre in G.U., I serie spec., n. 47 del 1 dicembre 2004), il primo approvato in cui vengono esplicitamente citate le radici cristiane.

Costituzione»¹⁹⁵. Il mancato rispetto dell'art. 123 si riverbererebbe quindi anche in una violazione dell'art. 5, in quanto non si potrebbe con detti statuti affermare “valori e principi diversi da quelli già espressi nella prima parte della Costituzione”; qualsiasi riproduzione, parziale o difforme, non potendo che causare confusione e difformità di trattamento e di applicazione della legge, ripercuotendosi direttamente sui diritti dei cittadini¹⁹⁶. Per corroborare la sua posizione l'Avvocatura dello stato inoltre argomentava che, essendo divenuto lo statuto regionale con la riforma del 2001 atto completamente attribuibile alla regione, per di più con una posizione privilegiata all'interno dello statuto regionale, si sarebbe dovuto procedere, da parte della corte, a un controllo di costituzionalità particolarmente stringente dei limiti concessi dalla Costituzione, soprattutto con riguardo ai c. d. contenuti eventuali, attinenti a materie non citate espressamente dall'art. 123 Cost.¹⁹⁷.

Di fronte alle censure presentate dal Governo è interessante notare come la Regione Umbria si sia difesa argomentando la natura “meramente programmatica” delle norme impugnate, come tale quindi inidonea ad arrecare un *vulnus* al dettato costituzionale; ne sarebbe derivata l'inammissibilità della censura di illegittimità costituzionale per assenza di un “effettivo contenuto normativo”, cui conseguirebbe l'assoluta carenza di “idoneità lesiva”¹⁹⁸. Quanto alla Toscana e all'Emilia-Romagna, preferirono obiettare che le norme in considerazione avrebbero dovuto essere interpretate e applicate in armonia con la Costituzione, nei margini che

195Sentenza 372/2004, punto 1.2 *Ritenuto in fatto*. Sentenza 378/2004, punto 1 *Ritenuto in fatto*.

196Sentenza 378/2004, punto 2 *Ritenuto in fatto*.

197G. D'Amato, *Enunciati non normativi dei nuovi statuti regionali*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2005, 2, p. 1210-1213.

198Sentenza 378/2004, punto 10 del *Ritenuto in fatto*. L'obiezione è stata fatta in merito ai rilievi mossi nei confronti dell'art. 9, comma 2 st. Umbria, concernente la tutela delle forme di convivenza alternative al matrimonio.

questa lascia all'autonomia regionale; le disposizioni programmatiche impugnate non avrebbero quindi dovuto essere intese come altrettante rivendicazioni di altrettante materie alla potestà legislativa regionale, e questo sia per i richiami espressi alla Costituzione, presenti in tutti i disposti impugnati, sia per un'esigenza implicita nella gerarchia delle fonti del sistema, sia infine per il fondamentale criterio ermeneutico secondo il quale una norma deve essere interpretata, ove possibile, in modo tale da salvaguardarne l'esistenza nel sistema delle fonti e da trarne il massimo contenuto normativo¹⁹⁹. Invero già la giurisprudenza costante della Consulta, richiamata in motivazione dalle sentt. 372, 378 e 378 aveva chiarito come l'attività legislativa fosse solo uno dei modi attraverso i quali è possibile tutelare dei valori e perseguire degli obiettivi della comunità rappresentata dalle regioni, oltre all'attività amministrativa e soprattutto a quella politica, condotta a livello delle istituzioni centrali²⁰⁰. Secondo le resistenti le enunciazioni impugnate andavano piuttosto interpretate soprattutto come altrettante linee-guida nell'applicazione delle norme, sia statali che regionali, e nell'azione politica condotta dalla regione nelle sedi appropriate.

2.2 La decisione della Corte

La risposta della Corte nelle sentt. 372, 378 e 379, riguardo alle censure aventi ad oggetto le norme programmatiche, è stata di *inammissibilità* motivata con la carenza di *idoneità lesiva*.

¹⁹⁹Sentenza 372/2004, punti 2.1-2.2 del *Ritenuto in fatto*; Sentenza 379/2004, punto 11 del *Ritenuto in fatto*. Cfr. S. Bartole, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, 2005, 1-2, p. 11. Contro l'applicazione del principio del *magis ut valeat* alle norme programmatiche degli Statuti regionali: Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente cit.*, p. 17.

²⁰⁰Ad esempio per quanto riguarda la richiesta di un referendum abrogativo su una legge (art. 75 Cost.), oppure nella partecipazione all'attività legislativa statale, oppure ancora nelle fattispecie previste dagli artt. 132 e 133.

È innanzitutto interessante notare che la Consulta la Corte ha scelto di adottare sul punto un'unica motivazione, riprodotta in maniera pressoché identica in tutti e tre giudizi²⁰¹. La scelta di riprodurre sul punto la medesima motivazione, pur con diversi relatori²⁰², sembra testimoniare volontà della Corte di mettere la parola fine alla questione della legittimità delle disposizioni statutarie programmatiche, assieme a quella della loro efficacia giuridica, consolidando la propria giurisprudenza sul punto in modo da non lasciare agli interpreti “alcun margine di intervento ermeneutico”²⁰³. Una lettura più attenta delle norme in oggetto avrebbe forse potuto portare a salvarne alcune senza il bisogno di invocare la loro totale inefficacia²⁰⁴, mentre avrebbe potuto suggerire per altre una loro dichiarazione di incostituzionalità.

Dopo aver ricordato che norme programmatiche erano già presenti negli statuti emanati nel 1971, e avendo al riguardo effettuato una ricognizione

201 Sentenza 372/2004, punto 2 del *Considerato in diritto*; sentenza 378/2004, punto 5 del *Considerato in diritto*; Sentenza 379/2004, punto 2 del *Considerato in diritto*. Alle parti delle sentenze citate appartengono anche i passaggi che qui ora passiamo ad enunciare.

202 Redattore della Sentenza 372 è Capotosti, mentre la 378 e la 379 sono state redatte da De Siervo.

203 A. Cardone, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali cit.*, p. 268, sub nota 8. A. Ruggeri ha scritto del “tono deciso e vigoroso” della Corte nell'affermare senza sfumature le sue motivazioni: *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro. (nota a Corte Cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, 9 dicembre 2004, in www.forumcostituzionale.it. A questo riguardo è stato anche adombrato che a spingere la Consulta ci sia stata anche l'ormai imminente scadenza elettorale per il rinnovo dei Consigli regionali, con relativa applicazione delle nuove leggi elettorali regionali (possibile solo con l'entrata in vigore del nuovo statuto), e l'incertezza diffusa sulle modalità con cui dar seguito ad eventuali pronunce di caducazione parziale della disciplina statutaria (delle quali la Costituzione non parla); in questo senso può essere spiegata la scelta di ripetere in tutte e tre le sentenze una motivazione standard, tutta basata sulla natura astratta delle disposizioni, piuttosto che su un'analisi dettagliata di ciascuna di esse: P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali cit.*, 1-2, p. 27 s.

204 P. Caretti, *Ibidem*; l'esempio riportato è quello dello Statuto Toscana art. 4, c. 1, lett. l) e m), nei punti in cui parla, rispettivamente, di «rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali», nonché alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico». A giudizio dell'autore avrebbero potuto in questo caso la Corte Costituzionale avrebbe potuto a ragione «richiamare la sua giurisprudenza in materia di tutela ambientale, come valore costituzionale che esclude competenze esclusive, nonché la mai negata competenza regionale, in generale, in tema di cultura, oggi potenziata dalle nuove competenze in materia di istruzione scolastica e ricerca universitaria».

della propria giurisprudenza, la Cortesi appoggia ad essa per affermare che alle enunciazioni in esame, «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, *non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica*, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto» (corsivo mio).

Nonostante la giurisprudenza richiamata, si tratta della prima volta in cui la Corte asserisce con una tale nettezza l'assoluta carenza di valore normativo in capo alle norme statutarie programmatiche²⁰⁵; quanto alla “differenza di trattamento” che in questo modo si viene a creare tra le disposizioni programmatiche statutarie con le loro analoghe contenute nella carta costituzionale, la Consulta specifica che «tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c. d. norme programmatiche della Costituzione, «alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia [...] anche se costituzionalmente garantiti».

Il primo punto fermo stabilito dalle sentenze in esame è la legittimità della presenza di dette disposizioni programmatiche all'interno degli statuti, in quanto espressive della “presenza politica” delle regioni; queste ultime, essendo qualcosa di diverso e di più che semplici articolazioni dell'amministrazione centrale, rappresentano in qualche modo le comunità

205G. Pastori, *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, 1-2, p. 36.

che vi fanno riferimento, anche al di là dei limiti posti dalla Costituzione alla loro potestà legislativa. Proprio a causa di questa lettura però la Corte conclude che a dette norme programmatiche “non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica”. Logica conseguenza di questa ricostruzione è il respingimento delle censure di legittimità costituzionale, per inammissibilità determinata dalla “inidoneità lesiva” dei disposti e non per una loro infondatezza nel merito.

2.3 Le reazioni dottrinali alle sentenze della Corte

Delle disposizioni programmatiche si potrebbe dunque dire *tamquam non essent*, per lo meno da un punto di vista giuridico? Molti di coloro che avevano in generale espresso riserve sul merito delle disposizioni impugnate hanno accettato di buon grado le decisioni della Consulta, le quali avrebbero avuto il merito principale di risolvere in modo indolore questioni politicamente delicate; proprio nella capacità pratica e politicamente opportuna di salvare con una soluzione “semplice e rapida” la capra dell'autonomia statutaria e i cavoli delle delle preminenti competenze statali, neutralizzando una serie di norme dagli influssi inaspettati e pericolosi senza per questo riaccendere il dibattito intorno ad esse, è stato ravvisato la virtù principale delle decisioni in esame²⁰⁶.

In generale però la dottrina ha comunque avuto una reazione piuttosto perplessa – quando non esplicitamente critica – rispetto alla posizione assunta dalla Corte. A proposito dell'opportunità della decisione nei suoi effetti concreti si è infatti parlato, pur nel permanere di un'ambiguità di

206S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 2° ed., p. 1118; P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali cit.*, p. 28; R. Dickmann, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli statuti ordinari (nota a Corte Cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)*, in www.federalismi.it, 2005, 3, p. 8.

fondo²⁰⁷, di una “vittoria di Pirro”²⁰⁸ da parte delle regioni: l'apparente risultato della sopravvivenza delle norme statutarie in esame in realtà sarebbe stato concesso al prezzo di una “dichiarazione di inesistenza” da parte della Consulta, della quale restava da chiarire il valore, e che coinvolge non solo i cosiddetti contenuti programmatici bensì il valore complessivo degli statuti come fonte del diritto, i quali rischiavano così di veder ridotta in maniera importante la loro portata normativa e la loro importanza da un punto di vista sistematico. In generale la capacità delle decisioni di contemperare le contrapposte esigenze di autonomia e di unità del sistema sarebbe solo apparente, in quanto potrebbe tradursi in un costume interpretativo ed applicativo che svaluti di fatto il ruolo degli statuti, e quindi delle regioni, in modo addirittura maggiore che se non fosse stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in oggetto²⁰⁹.

207Cfr. A. Cardone, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali cit.*, pp. 263. «In definitiva, fermo rimanendo che la Corte Costituzionale non ha in alcun modo dato via libera alle unioni di fatto e omosessuali ed al voto agli immigrati, sembra legittima la domanda: la Corte ha ampliato o ridotto l'autonomia statutaria delle Regioni?»: G. D'Amato, *Enunciati non normativi dei nuovi statuti regionali cit.*, p. 1213.

208 Usano quest'espressione A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro cit.*; M. Ainis, *Per le Regioni e' soltanto vittoria di Pirro*, ne *La Stampa* del 15-12-2004, p. 28, che ha scritto degli statuti interamente ridotti a “chiacchiere, proclami, desideri” e in definitiva a “carta straccia”, e T. E. Frosini, *Il contenzioso Stato-Regioni e i conflitti di attribuzione: la Corte racconta un anno di giustizia costituzionale*, Guida al diritto-il sole 24 ore, 2005, 5. A. Ferrara, scrive di norme programmatiche considerate dalla Consulta come “grida”, “interruzioni pubblicitarie”, sorta di “immaginifici spot”, senza le quali però – aggiunge – essi sarebbero forse divenuti “troppo simili ad un regolamento di condominio o a l'atto costitutivo di una bocciofila”, *Chi ha paura degli statuti regionali? cit.*, pp. 8-9.

209Secondo G. Pastori con le pronunce del 2004 gli statuti «perdono gran parte di quella qualità di carta fondativa dell'ordinamento di ciascuna Regione, di patto fra l'istituzione Regione e la collettività regionale che nella prassi e nella stessa giurisprudenza costituzionale avevano via via assunto e che anche il nuovo art. 123 Cost. con la previsione del referendum confermativo ha implicitamente avvalorato», *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale cit.*, p. 36. Cfr. F. Pizzetti, *Il gioco non valeva la candela cit.*, 1-2, pp. 37-40.

2.3.1 L'inesistenza giuridica delle disposizioni programmatiche statutarie

Se poi dall'opportunità della decisione ci si sposta al merito delle motivazioni adottate dalla Corte, i dubbi della dottrina si fanno ancora più pronunciati. Ha colpito innanzitutto la perentorietà con la quale la Corte, per la prima volta nella sua giurisprudenza, abbia voluto chiarire che delle disposizioni che sono ricomprese in testi normativi, per di più di altissimo livello, siano sprovvisti di portata giuridica²¹⁰: le sentenze nn. 40/1972 e 829/1988 infatti, richiamate nelle motivazioni delle sentenze 372, 378 e 379, pur dando risalto al ruolo delle disposizioni programmatiche di esprimere in capo alle regioni un “ruolo di rappresentanza generale” della comunità regionale, non erano mai giunte ad escludere in maniera assoluta l'efficacia giuridica o precettiva di quelle disposizioni²¹¹. Le sentenze della Corte rischiano quindi di tradursi in una vera e propria dichiarazione di inefficacia o di inesistenza giuridica di un testo normativo da parte della Consulta, potere del quale per inciso non è traccia nella Costituzione²¹².

210«Non è cosa da poco in termini istituzionali affermare che (almeno alcune del) le dichiarazioni solenni con cui le Regioni hanno aperto l'atto più significativo della propria autonomia normativa, cioè lo statuto, possono tranquillamente restare dove sono grazie all'irrelevanza normativa delle medesime»; inoltre tali sentenze della Corte Costituzionale rischiano di gettare «nell'irrelevanza, quantomeno istituzionale, le parti più innovative di statuti per il resto assai modesti»: M. Cammelli, *Norme programmatiche e statuti regionali cit.*, p. 25. “Francamente eccessiva” vedono la negazione di ogni valore giuridico alle disposizioni programmatiche persino Bartole, Bin, Falcon e Toso, in *Diritto Regionale*, cit., p. 29. Ravvisa nelle pronunce in esame “un'operazione davvero sconcertante” A. Anzon, *L'“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in www.costituzionalismo.it, 21/01/2005. Vede una sostanziale continuità delle sentenze in esame con la giurisprudenza pregressa G. D'Alessandro, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie cit.*, p. 248 ss.

211Anche se un avvisaglia c'era già stata nella sent. n. 2/2004, nella quale la misura dell'efficacia giuridica delle norme programmatiche era stata definita “opinabile”: punto 10 del Considerato in diritto. Cfr. anche la sent. n. 94/1977. M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti cit.*, p. 40.

212A. Anzon, *La Corte condanna all'“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pubblicata in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Secondo M. Pedetta le sentenze in esame della Corte individuerebbero nella irrilevanza giuridica delle proposizioni una sorta di *tertium genus* tra legittimità ed illegittimità delle stesse, sul quale, tuttavia, la Cortesi ritiene in ogni caso competente a pronunciarsi: *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

Quanto al valore giuridico delle disposizioni in esame è stato fatto il paragone con quei casi, alcuni dei quali appartenenti alla comune esperienza, di disposizioni che, pur figurando su un testo legislativo, appaiono per caratteristiche proprie privi di qualsiasi contenuto normativo: è il caso ad esempio di enunciati che non hanno carattere dispositivo, esprimono un comando non chiaro o contraddittorio, oppure lo esprimono su materie e ambiti non sottoposti alla loro efficacia, come quando sono rivolti a persone estranee all'ordinamento, ad animali o a fenomeni fisici²¹³. In questo senso la sentenza asserirebbe che molti dei “principi generali” e delle “finalità principali” presenti negli statuti esorbitano dall’ambito di cognizione del Giudice costituzionale per il semplice fatto di non essere norme giuridiche, e quindi la dichiarazione d’inammissibilità andrebbe ricondotta non alla logica della carenza d’interesse, bensì a quella dell’estraneità dell’oggetto²¹⁴. Quella della Consulta sarebbe quindi una vera e propria “declaratoria di inesistenza”: di altro davvero non si potrebbe parlare, visto che le norme in oggetto non sembrerebbero destinate a perfezionare la loro efficacia nemmeno in un momento successivo, e i loro effetti dipenderebbero e sarebbero imputabili esclusivamente a norme di attuazione successive. Questa analisi non risulta però confacente al caso in esame: dalla lettura delle motivazioni emerge infatti come centrale nelle argomentazioni della Corte non sia stata tanto la possibilità, o l'impossibilità, di poter loro attribuire un significato coerente e precettivo, quanto il loro esorbitare dalle materie che si intendevano attribuite alla

213Cfr. R. Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente cit.*, p. 15. A. Cardone sembra imputare le sentenze della Consulta al «grado generalmente basso di intensità prescrittiva che presumibilmente si accompagna alle norme programmatiche (o a quelle di principio in materia di libertà e/o diritti o, in genere, alle norme che possono confluire nel contenuto facoltativo dello Statuto)»: *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali cit.*, pp. 266.

214A. Cardone, *ivi*, p. 264.

competenza regionale. In questo caso però la scelta però avrebbe dovuto essere tra la declaratoria di illegittimità costituzionale o il rigetto del ricorso nel merito, giammai la dichiarazione di inammissibilità per l'assenza di una qualsiasi potenzialità lesiva.

La stessa brevità della motivazione, “standard” e basata su una qualificazione astratta delle norme, piuttosto che su un'analisi penetrante dei contenuti specifici, testimonierebbe come non siano stati esperiti tutti quegli strumenti ermeneutici che appartengono all'armamentario del giurista, a cominciare dalla regola secondo la quale ogni atto normativo va interpretato *magis ut valeat*, ovvero al meglio delle sue capacità espansive; viceversa secondo alcuni la Corte avrebbe effettuato una lettura riduttiva degli statuti²¹⁵. L'applicazione del principio del *magis ut valeat*, come è noto, non è caratteristica della scienza del diritto costituzionale, bensì deriva dall'interpretazione dei contratti²¹⁶ e nei secoli è stato riconosciuta come un cardine della scienza interpretativa civilistica, codificato anche in diversi ordinamenti nazionali ed internazionali²¹⁷. Per l'applicazione diffusa e ragionata di questo principio al diritto costituzionale la dottrina

215M. Ainis, *Per le Regioni e' soltanto vittoria di Pirro cit.*; T. E. Frosini, *Il contenzioso Stato-Regioni e i conflitti di attribuzione cit.*; S. Bartole, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it definisce “equivoco” il principio secondo il quale la Costituzione vada sempre interpretata *magis ut valeat* R. Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente cit.*, pp. 15-20. C. E. Gallo preferisce scrivere di un “principio di economicità” che, unito al “riguardo per l'attività del legislatore” conducono ad escludere che vi possano essere delle disposizioni prive di significato giuridico se non in situazioni assolutamente eccezionali (*Il valore delle disposizioni di principio cit.*, p. 3384 ss.).

216«Commodissimum est in ambiguis id accipi, quo res, de qua agitur, magis valeat quam pereat (vel in tuto sit)» Iul. I. 12 D. de rebus dubiis 34, 5. - Ulp. I. 80 D. de V. S. 45,1. Cit. in L. De Mauri, *Regulae Juris*, Milano 1976, ristampa 1990, p. 20.

217Cfr. 1367 C.C. e i corrispondenti artt. 1157 del *Code Civil* francese e 1284 del *Código Civil* spagnolo. Il principio è consolidato anche nelle elaborazioni di diritto privato comparato (cfr. *Principles Of European Contract Law*, Art.5.101; *Unidroit principles*, Art 4.1). Il principio del *magis ut valeat* è largamente richiamato anche nelle decisioni di *Common Law*, mentre nell'ordinamento tedesco esso non è stato codificato, in quanto considerato una regola attinente alla logica interpretativa piuttosto che un principio giuridico positivizzabile; Cfr. A. S. Hartkamp, C. von Bar, *Towards a European civil code*, The Hague/London/Boston 1998, p. 267.

giuspubblicistica è debitrice soprattutto nei confronti della figura di Vezio Crisafulli, che lo impiegò in maniera risolutiva nello studio delle norme programmatiche costituzionali, alle quali parte della dottrina negava efficacia diretta²¹⁸. Ha stupito a questo riguardo l'esclusione da parte della Consulta della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente mirata, che fosse capace di salvare almeno una parte del significato delle norme in oggetto, atteso che ad essa si fa ricorso non solo nell'analisi ermeneutica della leggi ordinarie, ma a persino dei contratti e degli atti di autonomia privata. L'impressione di alcuni è stata quella di un ritorno al passato, con la riesumazione, non solo nel nome ma anche nelle conseguenze, di quella categoria delle leggi programmatiche con cui agli albori del nostro ordinamento parte della dottrina aveva tentato di preservare lo *status quo* nei confronti di alcune delle norme costituzionali più innovative, anche se complesse nella loro applicazione²¹⁹.

In seguito alle decisioni della Cortesi viene a creare una differenza di trattamento tra le c. d. norme programmatiche nella Costituzione e quelle che invece sono presenti negli statuti regionali, senza che venga chiarita la ragione per la quale formule normative identiche per struttura, anche se poste in essere in atti-fonte di valore diverso, possano cambiare da un punto

218V. Crisafulli, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 51 ss., secondo il quale le norme programmatiche "enunciano vere norme giuridiche ...sono perciò precettive non meno delle altre, sebbene rivolte originariamente e direttamente ai soli organi dello Stato.." vincolando giuridicamente l'esercizio delle loro diverse funzioni e fornendo criteri di interpretazione e integrazione dell'ordinamento. Viene ricordato comunemente come riflessioni di Crisafulli contribuirono in modo decisivo all'affermazione del pieno valore della Costituzione quale atto normativo immediatamente cogente, in tutte le sue disposizioni, di qualsiasi contenuto, e quindi quale e vera e propria legge superiore, contrapponendosi alle tendenze che a vario titolo tentavano di depotenziare il nuovo documento e la sua capacità di incidenza sul diritto preesistente, puntando sul valore solo politico – e perciò privo di valenza giuridica - di molte delle sue disposizioni tra le più innovative e caratterizzanti del nuovo ordine costituzionale: A. Anzon, *La Corte condanna all'"inefficacia giuridica" le norme "programmatiche" degli Statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pubblicata in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

219A. Mangia, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 4068 ss.

di vista *logico-giuridico* natura ed efficacia a seconda dell'atto normativo che li esprime²²⁰. La possibile portata delle sentenze 372, 378 e 379 non è sfuggita a parte della dottrina: il rischio maggiore è quello di mettere in discussione lo stesso principio della certezza del diritto, quella in cui si tradizionalmente abituati a ravvisare la grande conquista dello stato moderno: la “presunzione *iuris et de iure* dell'efficacia vincolante delle disposizioni contenute nelle fonti normative”, il concetto di “forza” che tradizionalmente consideriamo come un attributo specifico di una fonte normativa. Se l'intento della Corte Costituzionale era quello di voler segnare in modo netto e senza ombra di dubbi la differenza tra Costituzione da una parte e statuti regionali dall'altra, a detta di qualcuno il “prezzo da pagare” è stato troppo alto²²¹.

2.3.2 Gli statuti come fonte “riservata e specializzata”.

L'asserzione che le disposizioni programmatiche, tutte le disposizioni programmatiche presenti negli statuti regionali, siano in realtà completamente sprovviste di efficacia giuridica, riposa non solo e non tanto sulla ricognizione di caratteristiche intrinseche agli enunciati in oggetto, considerati in sé o nel loro contenuto normativo, bensì dal loro essere inseriti in atti-fonte “a competenza riservata e specializzata”. Questa posizione è stata da ultimo chiarita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 365/07, ove qualifica come “cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari” soprattutto quelle “estranee alle materie che devono o possono

220A. Anzon, *L'“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche” cit.*

221Ritiene F. Pizzetti «che una affermazione del genere sia particolarmente grave [quella sull'inefficacia delle norme statutarie] proprio sul piano del principio fondamentale, contenuto non a caso nella formula rituale della promulgazione delle leggi, secondo il quale i cittadini sono tenuti a rispettare le leggi (ma qui evidentemente il riferimento è in generale a ogni fonte normativa) come leggi (e dunque in termini generali secondo l'efficacia giuridica propria di ciascun atto fonte)»: *Il gioco non valeva la candela cit.*

essere disciplinate da queste ultime fonti”²²².

Alcuni studiosi hanno accolto di buon grado la netta distinzione operata dalla Corte tra le disposizioni statutarie e quelle costituzionali, ritenendo che l'accostamento tra la nostra carta fondamentale e gli statuti regionali rientrerebbe nel “diffuso atteggiamento svalutativo” diffuso negli ultimi tempi nei confronti della Costituzione repubblicana²²³. Da questo deriverebbe che le norme impugnate non avrebbero natura obbligatoria per gli organi legislativi, non provocherebbero l'invalidità delle leggi, regionali e statali, in contrasto con esse e infine non avrebbero neppure efficacia interpretativa nei confronti delle leggi regionali, stante che l'interpretazione di queste dovrebbe essere condotta esclusivamente in armonia con le leggi statali di principio e con quelle europee.

Eppure nemmeno questo aspetto del ragionamento è andato esente da critiche da parte della dottrina: l'espressione di fonte “competenza riservata e specializzata” è stata infatti autorevolmente ritenuta in sé “ovvia” e “inconferente”: tutte le norme fondamentali dell'ordinamento italiano sarebbero in realtà in qualche misura a competenza riservata e specializzata, in quanto inserite in un complesso normativo, nazionale e sopranazionale, che prevede reciproche limitazioni e reciproci condizionamenti (anche quelle costituzionali, nei confronti delle norme di livello internazionale ed europeo)²²⁴.

In verità da subito la posizione della Corte è stata vista riposare su di una lettura riduttiva, quando non sostanzialmente svalutativa, delle riforme che

²²²Punto 4 *Considerato in diritto*.

²²³Poiché, “sottovalutando o ignorando il significato politico-istituzionale del processo Costituente italiano (nonché la sua ricaduta sul piano del sistema delle fonti)” considererebbe la Costituzione “come fosse un fatto tecnico, più che un fatto politico”: R. Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente cit.*, p. 16; P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali cit.*, p. 28. Cfr. R. Dickmann, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica cit.*, p. 8.

²²⁴C. E. Gallo, *Il valore delle disposizioni di principio cit.*, p. 3384.

hanno caratterizzato il nostro ordinamento tra il 1999 e il 2001, e quindi del ruolo delle regioni del nostro ordinamento. In particolare sembra non essere stato assolutamente colto il cambiamento insito nella qualificazione degli enti locali come elementi costitutivi della Repubblica – al pari dello Stato, anche se con funzioni diverse – e nell'attribuzione alle regioni della capacità legislativa residuale. Anche in questo caso comunque la lettura della Consulta non appare convincente, quando addirittura non in contrasto con uno dei cardini dello schema giuridico odierno, che vuole una norma vigente e dotata della corrispondente forza giuridica esclusivamente in base alla sua corretta emanazione, secondo le norme di grado superiore e a prescindere dal suo contenuto.

Una spia di questa “falla” logica-giuridica è ravvisabile altrove nella stessa giurisprudenza successiva della Consulta, ove ad esempio in un *obiter dictum* essa sembrerebbe ritenere incostituzionali le eventuali leggi regionali che dessero attuazione ai contenuti programmatici degli statuti²²⁵. In effetti le leggi attuative di norme inesistenti o inefficaci (ma non illegittime) in realtà non dovrebbero essere ritenute per ciò stesso incostituzionali, quando a rigor di logica non fossero concretamente in conflitto con specifici parametri racchiusi nella Costituzione. A meno di non volere dare per scontato che le disposizioni a suo tempo impugnate dal governo, conservate dalla Corte sulla base della loro ritenuta

²²⁵Sentenza Corte Costituzionale n. 365/07, punto 4 *Considerato in diritto*: «Né le impuginate disposizioni legislative, che delimitano l'area normativa ed i possibili contenuti della proposta statutaria da presentarsi al Consiglio regionale, possono essere paragonate alle cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari estranee alle materie che devono o possono essere disciplinate da queste ultime fonti, disposizioni da questa Corte considerate «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» (sentenze n. 379, n. 378 e n. 372 del 2004). Mentre a queste ultime disposizioni degli statuti regionali ordinari, infatti, non è stata «riconosciuta alcuna efficacia giuridica» e quindi illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione, le disposizioni legislative impuginate nel presente giudizio concretamente delimitano l'area della proposta che può essere elaborata dalla apposita Consulta per poi successivamente trasformarsi nel disegno di legge regionale di revisione dello statuto speciale».

‘inoffensività’, non fossero in realtà altro che delle norme incostituzionali. E allora, non potendo più sindacare quelle e per ricucire il varco apertosi nel controllo di costituzionalità si ripiegherebbe sul sindacato delle rispettive leggi di attuazione²²⁶.

3 Le disposizioni concernenti il fatto religioso non sono state coinvolte dalle sentenze della Corte Costituzionale

Le sentenze 372, 378 e 379 si inseriscono perfettamente nella linea costante della giurisprudenza costituzionale italiana, tradizionalmente tesa a una lettura prudente delle prerogative regionali, privilegiando le istanze unitarie rispetto a quelle pluralistico-particolaristiche. Tale tendenza è stata solo limitatamente intaccata dalle riforme del 1999 e del 2001, le quali evidentemente non hanno secondo secondo la Corte avuto l'effetto di operare nel sistema quel cambiamento radicale che da più parti era stato auspicato²²⁷. Tale visione ha trovato espressione anche nelle pronunce concernenti la potestà statutaria, a partire dall'elaborazione del concetto di “armonia con la Costituzione” richiesto dall'art. 123.

Venendo però all'oggetto del nostro studio, abbiamo visto come, non solo che: 1) le sentenze 372, 378 e 379 non citano direttamente le norme sulle radici cristiane e che 2) trattandosi di sentenze di rigetto, non vincolano gli interpreti successivi, bensì anche che 3) non tutte le norme programmatiche siano considerate inefficaci dalla Corte Costituzionale, bensì solo quelle che non afferiscono alle materie devolute agli statuti dall'art. 123 e alla

226A. Mangia, *Il federalismo della ‘descrizione’ e il federalismo della ‘prescrizione’ cit.*

227Secondo A. Anzon «colpisce il fatto che la Corte, su entrambi i punti, abbia ritenuto sufficiente il riferimento a contributi precedenti alle riforme costituzionali e non abbia creduto invece necessario o utile aggiungere ulteriori e nuovi spunti e indizi ricavabili dall’assetto costituzionale oggi vigente, sui quali la recente dottrina, come si ricordava più sopra, aveva già richiamato l’attenzione»: *La Corte condanna all’“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004.

competenza legislativa regionale dall'art. 117.

In verità, come proveremo a vedere nel corso della nostra trattazione, ben difficilmente le norme statutarie inerenti il fatto religioso possono essere percepite come rivendicazioni di competenze statali né, allo stesso tempo, come ripetizioni ridondanti di norme o principi costituzionali né, infine – a parere di chi scrive – come principi contrari all'ordinamento; al contrario esse, pur attingendo a un filone presente nella nostra Costituzione, risultano piuttosto originali, né ripetitive né confliggenti rispetto alla Costituzione.

3.1 Giuridicità e politicità

Come abbiamo visto, una delle caratteristiche salienti delle norme statutarie programmatiche consiste nel fatto che esse concorrono a caratterizzare l'ordinamento, contribuendo all'enucleazione dell'identità della comunità sottesa. Certamente se si vede l'essenza delle giuridicità nell'uso legale della forza, e di conseguenza si intendono le norme essenzialmente come comandi, ben difficilmente si potranno apprezzare come pienamente giuridiche delle disposizioni trattano identità, valori e principi. Più comunemente può essere attribuito a questi enunciati un valore esclusivamente politico, la cui forza risieda unicamente nell'efficacia argomentativa e di convincimento ad essa sottesa.

Non tutti del resto condividono la visione secondo la quale valore politico e quello giuridico di un enunciato debbano essere viste come due caratteristiche distinte, quando non contrapposte. In effetti non soltanto il fatto di promanare da un'autorità legittima, ma anche l'opportunità e la bontà intrinseca della norma, percepita come giustizia e adeguatezza rispetto all'oggetto, possono favorire l'applicazione della norma e quindi la sua efficacia. Ora se questo vale per ogni singola disposizione, tanto più

dovrà valere quelli che sono gli atti fondativi di un ordinamento: essi si giustificano formalmente come risposta alle esigenze di un gruppo di individui, che in essi e con essi si costituisce come comunità politica: nessuna comunità obbedisce durevolmente a una forza completamente immotivata ed autoreferenziale, per quanto potente possa essere., soprattutto negli atti fondativi dell'ordinamento. Secondo questa ricostruzione proprio nella presenza di una “decisione politica fondamentale” che caratterizzi l'intero sistema giuridico costituito in ordinamento è racchiusa l'essenza di un atto costituzionale²²⁸. Questo atto politico è alla base e all'origine dell'ordinamento ma, a differenza che non in Kelsen, continua a proiettare in esso i suoi effetti anche dopo la fase propriamente instaurativa; in questo senso la politicità della decisione fondamentale rappresenta l'unità sistemica della Costituzione, e la sua comprensione e la sua analisi impediscono che il senso dell'atto Costituente non si disperda nei mille rivoli rappresentati dalle singole disposizioni²²⁹. Ora, per tornare alle sentenze della Corte Costituzionale che hanno ridotto diverse normative statutarie a enunciazioni di carattere “politico”, bisogna opporre che in una prospettiva schmittiana proprio questo dato le avvicinerrebbe notevolmente alle costituzioni in senso proprio, perché

²²⁸Decisione che, nella Costituzione di Weimar, era ravvisata da Schmitt proprio nel preambolo al testo secondo il quale “Il popolo tedesco, unito nelle sue stirpi, ed animato dalla volontà di rinnovare e rafforzare, in libertà e giustizia, il suo Reich, di servire la causa della pace interna ed internazionale e di promuovere il progresso sociale, si è data questa Costituzione”; da www.dirCost.unito.it. Cfr. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1928, tr. it., *Dottrina della Costituzione*, Milano 1984, pp. 39-42. secondo J. Freund, il diritto non è per sua essenza una sostanza a parte, bensì una mediazione fra politica ed etica, dove l'etica è intesa come l'ambito complessivo di ciò che nella società è l'ethos effettivo, che a sua volta può venir formato da fonti diverse (il mito, la religione, la Rivelazione cristiana, l'autonoma etica della libertà): cit. in E. Böckenförde, *Diritto e secolarizzazione*, Bari 2007, p. 27.

²²⁹«L'essenza della Costituzione non è contenuta in ogni legge o in ogni norma. Prima di ogni normazione c'è una decisione politica fondamentale del soggetto del potere Costituente, cioè, nella democrazia, il popolo»: C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione cit.*, p. 58; cfr. A. Bolaffi, *Il crepuscolo della sovranità: filosofia e politica nella Germania del Novecento*, Roma 2002, pp. 39-40.

compito di queste è proprio quello di esprimere una o più scelte politiche fondamentali che stanno alla base del sistema. Così, se le si accusa di esprimere dei valori astratti che non hanno un immediato, ma solo mediato precipitato precettivo, si può del pari opporre che proprio nell'individuazione dei valori fondamentali che stanno alla base dell'ordinamento il compito precipuo, la funzione fondamentale di “integrazione materiale” del sistema, secondo un logica attinta questa volta a Rudolf Smend²³⁰.

A questo riguardo è più che utile sottolineare il ruolo svolto secondo Smend dai valori in quel processo costante di integrazione, in quel plebiscito quotidiano nella quale consiste, secondo Renan²³¹, l'idea dello stato, e il ruolo precipuo della Costituzione nel rappresentare questo complesso di valori, in modo da dirigere la vita politica della comunità. All'integrazione materiale o reale appartengono tutti quei fenomeni che significano compartecipazione degli individui a un contenuto di valori statali, primi tra tutti i simboli che concretizzano il contenuto assiologico dello Stato e rendono semplice la sua conoscenza²³². La funzione delle dichiarazioni di principio starebbe quindi proprio in questo: nel loro carattere generale e astratto che li rende capaci di orientare in modo proficuo l'evoluzione del sistema; allo stesso tempo proprio queste definizioni generiche, per il loro carattere atecnico, possono catalizzare il sentimento costituzionale del popolo, in particolare delle giovani generazioni, essendo immediatamente comprensibili anche alle persone di

230A tale riguardo Smend scrive: «è certo che non esiste in ultima istanza alcun modo di integrazione formale senza una comunità materiale di valori». R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), Milano 1988; Cfr. M. La Torre, *La crisi del Novecento: giuristi e filosofi nel crepuscolo di Weimar*, Bari 2006, p. 145.; J. Tajadura Tejada, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 3, p. 526.

231E. Renan, *Che cos'è una nazione?*, Roma 2004, p. 16.

232J. Tajadura Tejada, *Ivi*, p. 526.

cultura non elevata.

Se la scelta politica alla base di un ordinamento continua a permeare anche la vita dell'istituzione, e se allo stesso tempo l'individuazione di determinati valori di riferimento permette l'integrazione e l'evoluzione del sistema, e allo stesso tempo lo rende riconoscibile e comprensibile alla comunità rappresentata, non si vede perché questo fenomeno debba essere limitato alle costituzioni e non sia invece ravvisabile anche nelle associazioni e nei raggruppamenti substatali, ovviamente nei limiti loro concessi dall'ordinamento gerarchicamente superiore, che li ingloba e li ricomprende. In verità la completa autoreferenzialità, se è difficilmente attribuibile all'ordinamento nel suo complesso, lo è pure per quanto riguarda anche le sue singole articolazioni. Quanto meno sarà credibile l'ordinamento nel suo complesso, tanto più dovranno esserlo i suoi singoli atti e le sue articolazioni sul territorio. È davvero raro che nel suo atto costitutivo uno qualsiasi di questi corpi sociali non si richiami a uno o più principi informatori, cercando ognuno di essi un equilibrio tra la dimensione ristretta della realtà associativa e quella più ampia di valori universali. Questa necessità di identificazione di quelli che sono i principi propulsori e le finalità perseguite infine non risiede esclusivamente nelle associazioni a base volontaria, ma anche a quelle necessarie, come appunto i vari enti, più o meno autonomi in cui si articola l'amministrazione dello stato²³³.

233Cfr., solo per fare degli esempi, l'art. art. 1 (Principi fondamentali), dello statuto dell'Università di Padova, nella versione modificata con D. R. n. 492 del 05.02.2008: «1. L'Università degli Studi di Padova è un'istituzione pubblica di alta cultura, che promuove ed organizza l'istruzione superiore e la ricerca scientifica, nel rispetto della libertà di insegnamento e di scienza. 2. L'Università degli Studi di Padova, in conformità ai principi della Costituzione della Repubblica Italiana e della propria tradizione che data dal 1222 ed è riassunta nel motto "*Universa Universis Patavina Libertas*", afferma il proprio carattere pluralistico e la propria indipendenza da ogni condizionamento e discriminazione di carattere ideologico, religioso, politico o economico. Essa promuove l'elaborazione di una cultura fondata su valori universali quali i diritti umani, la pace, la salvaguardia dell'ambiente e la solidarietà

3.1.1 La giurisprudenza della Corte Costituzionale sui termini “bandiera” e “parlamento negli statuti.

Che valore eminentemente politico di un enunciato non basti a sottrarre lo stesso al giudizio di legittimità è comunque dimostrato dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale. In questo senso la giurisprudenza della Corte è costante, in assenza nel senso di vietare alle regioni non solo le rivendicazioni che esorbitino la loro competenza, ma anche l'utilizzo dei concetti e financo dei simboli ricollegati tradizionalmente alla sovranità.

La Consulta ha affrontato le questione sui *nomina juris* con singolare rigore, negando ad esempio la qualifica di “parlamento” ai consigli di Marche e Liguria (sentt. Corte Cost. 106 e 306/2002), oppure ancora negando il via libera al referendum consultivo organizzato dalla Regione Lombardia sulla cd. *devolution* (Corte Cost. 496/2000): in tutti questi casi infatti difficilmente avrebbe potuto sostenersi che gli atti giunti a cognizione presentassero, di per sé, carattere immediatamente lesivo di qualche disposto costituzionale. Sulla stessa linea la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna che, nella prospettiva di predisporre il nuovo statuto speciale d'autonomia, voleva connotarsi attraverso il riferimento a categorie problematiche come quelle di ‘sovranità’ e di ‘popolo’, non dovrebbe essere oggetto di stupore. E infatti, se si guarda alla sent. 365/2007 in una prospettiva appena più alta di quella imposta dal caso concreto, è facile rinvenire le robuste linee di continuità che legano questa sentenza alla giurisprudenza elaborata negli ultimi anni dalla Corte Costituzionale. La scelta di affiancare ‘sovranità’ e

internazionale.»

‘autonomia’ come elementi caratterizzanti la legge statutaria che si sarebbe dovuta elaborare dalla consulta istituita con la legge impugnata era effettivamente una scelta dietro alla quale si celavano molte ambiguità di ordine teorico e pratico²³⁴.

La motivazione semmai può risiedere nella stessa delicatezza e ricchezza dei concetti giuridici, e dalla conseguente necessità di “maneggiarli” con particolare attenzione, e si lega benissimo con il fatto che norme apparentemente non imperative, di fatto, sotto il velo di una apparentemente neutra descrizione, di fatto nascondano delle conseguenze importanti²³⁵.

3.2 Giuridicità dei contenuti programmatici e “idoneità lesiva”

La posizione della Consulta sull'inefficacia delle disposizioni statutarie lascia il margine a più di un dubbio, soprattutto per il semplice fatto che questi disposti – che forse non sono nemmeno più disposizioni – continueranno materialmente esistere, e di fatto continueranno ad essere impressi a fianco degli altri, provvisti di efficacia giuridica, dai quali possono essere praticamente indistinguibili; essi potranno essere citati e invocati in atti legislativi e anche giurisdizionali, soprattutto come principi ermeneutici alla luce dei quali interpretare gli altri atti della Regione. Insomma per quanto “inutili” da punto di vista giuridico queste enunciazioni continueranno ad esistere per lo meno da punto fattuale: un dato in sé non trascurabile, soprattutto in una prospettiva evolutiva: *ex*

234A. Mangia, *Il federalismo della ‘descrizione’ e il federalismo della ‘prescrizione’*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2007.

235«E allora si capisce perché, d’un tratto e diversamente dal passato, termini e concetti, cioè nomina, da sempre caratteristici dell’organizzazione statale possano essere predicati dell’organizzazione regionale con un salto logico, sottile quanto insidioso, tra ‘descrizione’ e ‘prescrizione’, in virtù del quale da qualificazioni dichiaratamente descrittive (stato regionale o stato federale; sovranità o autonomia etc.) è possibile ricavare, in qualunque momento, conseguenze strettamente prescrittive»: A. Mangia, *Il federalismo della ‘descrizione’ cit.*

*facto oritur jus*²³⁶. A questo si aggiunga che le sentenze 372, 378 e 379 non impegneranno i giudici successivi, visto che si tratta *in parte qua* di sentenze interpretative di rigetto²³⁷; non si potrà quindi negare «la capacità delle disposizioni in questione di condizionare, in certo qual senso, l'interpretazione e l'applicazione dell'intera normativa regionale», rivelando l'attitudine a “fondersi e trasfondersi nell'unità dinamica del sistema”²³⁸.

Inevitabilmente diversa sarà l'influenza della disposizione programmatica statutaria sull'interpretazione proveniente dagli organi amministrativi della Regione rispetto a quella che essa potrà esercitare sugli organi giudiziari²³⁹. Nella prima tipologia rientra anche una delle novità più interessanti presenti negli ultimi statuti emanati è rappresentata di c. d. organi di garanzia statutaria; previsti da tutti gli statuti, a differenza solo di quelli campano e marchigiano, diversamente dai consigli delle autonomie essi non sono contemplati dal nuovo testo dell'art. 123 quale contenuto necessario delle carte statutarie. Si tratta di organi con denominazioni e

236T. Groppi, *Per Emilia-Romagna, Toscana e Umbria la Consulta indica i limiti agli statut cit.*, p. 16 ss.

237Bartole, Bin, Falcon, Toso, *Diritto Regionale*, Bologna 2005, p. 29. Scrive M. Pedetta a questo riguardo “ciò che essenzialmente rileva, all'esito di queste sentenze, è il fatto che le norme in questione siano rimaste scritte negli Statuti”, in *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*. Nulla potrà impedire – osserva Anzon - che “attori giuridici ed anzitutto organi giudiziari siano indotti a trattare quelle statuizioni alla stregua di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche” o frammenti di norme, contribuendo all’ “affermazione di un diritto vivente contrastante con gli assunti del giudice costituzionale” (*L’ “inefficacia giuridica” delle norme “programmatiche”*, in www.Costituzionalismo.it).

238D. Nocilla, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2004, p. 4134, pubblicato anche su www.associazionedeicostituzionalisti.it, pp. 4-6.; Crisafulli, voce *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, Milano 1964, p. 204.

239Per quanto riguarda questi ultimi l'efficacia della disposizione programmatica non potrà essere che un'efficacia assolutamente indiretta, visto che la Corte Costituzionale ne ha affermato, come si vedrà infra, l'insuscettibilità a determinare l'invalidità di norme contenute in leggi regionali: cfr.D. Nocilla, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali cit.*, p. 4134, pubblicato anche su www.associazionedeicostituzionalisti.it, pp. 4-6.

composizioni diverse²⁴⁰, diversamente regolati, ma che hanno in comune la caratteristica tra le altre di avere un ruolo nel processo di formazione delle leggi regionali²⁴¹. Data la natura dell'organo, esso quindi si presta in maniera particolare a subire l'influenza delle disposizioni statutarie programmatiche²⁴²; di conseguenza il procedimento di approvazione di una legge in contrasto con la proposizione “di natura culturale o anche politica” potrebbe ad esempio incorrere in un procedimento aggravato, un vizio formale della legge regionale.

Abbiamo già considerato nel primo capitolo come, a prescindere dalla sua nota attitudine, la posizione assunta dalla Consulta abbia la perplessità della dottrina, anche dal punto di vista delle esigenze di unità dell'ordinamento. Certo entrare nel merito sulla questione dei principi e delle disposizioni programmatiche sarebbe potuto essere complesso, ma forse più pericoloso potrebbe risultare l'essersi preclusa da parte della Corte qualsiasi giudizio in materia fondatezza. Di quali mezzi disporrebbe il sistema per tutelarsi da disposizioni di principio che inneggino alla superiorità di una

240I nomi variano da statuto a statuto: “Collegio regionale per le garanzie statutarie” in Abruzzo; “Commissione per le garanzie statutarie” in Basilicata; “Consulta statutaria” figura sugli statuti di Calabria, Liguria e Molise; “Consulta di garanzia statutaria”, in Emilia-Romagna; di “Comitato di garanzia statutaria” in Lazio; di “Consiglio statutario regionale” in Puglia; di “Commissione di garanzia statutaria”, Umbria e Veneto; di “Collegio di garanzia” in Toscana; “Commissione garante dello Statuto” in Lombardia: T. Groppi, *La “Consulta” dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 1.2005, p. 76. Con la sentenza n. 378/2004 la Corte Costituzionale, a proposito del solo statuto dell'Umbria, ha statuito che non è incompatibile con la Costituzione che detti organi conducano il loro esame di “statutarietà” anche su leggi approvate, e non solo progetti di legge T. Groppi, *Ivi*, p. 82.

241A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte Costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie cit.*, pp. 77-302; L. Panzeri, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 01, p. 813 ss.; Nocilla D. *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali cit.*, p. 4134 ss.; D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 5, pp. 856-873; G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, 4.

242D. Nocilla, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali cit.*, p. 6.

cultura, di un'ideologia o addirittura di una razza rispetto ad un'altra, oppure che adombrino prospettive di devoluzione?²⁴³ È proprio sicuro che queste disposizioni, una volta immesse nell'ordinamento, sarebbero incapaci di rilasciare delle pericolose tossine nel sistema, magari ad anni di distanza dalla loro emanazione?

A questo riguardo sarebbe ben difficile immaginare un atteggiamento indifferente da parte della Corte tanto più che, dopo la l. n. 1 del 1999, ricade sostanzialmente su di essa l'onere maggiore di garantire l'armonia della fonte statutaria con la Costituzione, visto che è stato abolito l'intervento del Parlamento nazionale nella procedura di emanazione dello statuto. Nell'ordinamento regionale manca inoltre proprio un potere neutrale che eserciti un controllo di garanzia simile a quello del Presidente della Repubblica, sicché più facilmente che non in passato potrebbe darsi il caso dell'emanazione di atti abnormi o incostituzionali, i quali rimarrebbero sottoposti solo alla verifica di legittimità *ex post*²⁴⁴. Certo è vero che in questo caso il giudizio di incostituzionalità potrebbe essere trasposto direttamente sulle norme di attuazione che a dette disposizioni programmatiche facessero riferimento, esplicito od implicito; non si capisce però il motivo di precludersi la possibilità di risolvere in questo caso il problema alla radice, semplicemente caducando la norma programmatica incostituzionale, se non forse in virtù dell'esigenza di una maggiore concretezza del giudizio. Forse proprio a questa eventualità sembra alludere la sent. n. 365/07, quando asserisce che «illegittima sarebbe una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione» [alle

243G. Falcon, *Alcune questioni a valle cit.*, p. 33-34.

244Con riferimento al solo principio unitario, S. Gambino scrive che «il delicato compito di “garanzia” [...], che potenzialmente potrebbe essere messo in crisi da scelte eccentriche dello statuento regionale, viene affidato – per un verso – al giudice costituzionale e – per l'altro – al corpo elettorale regionale»: *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione cit.*

“cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari”²⁴⁵. Resta comunque la difficoltà di capire perché proprio le disposizioni di competenza regionale dubbia andrebbero esentate da quel controllo di “armonia con la Costituzione” che la stessa Consulta ha voluto così penetrante²⁴⁶.

In verità è lecito domandarsi se la Corte Costituzionale, pur nell'asserire la mancanza di efficacia giuridica delle norme oggetto dei ricorsi e quindi l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che vi si riferivano, non abbia comunque esperito una sorta di “pre-esame”, nel corso del quale esse siano state complessivamente ritenute complessivamente non confliggenti con valori costituzionali, dato sarebbe di vitale importanza per una successiva valutazione, visto che escluderebbe comunque una totale assenza di valore giuridico delle disposizioni impugnate. Se infatti, secondo l'impostazione scelta dalla Corte Costituzionale, le norme programmatiche sarebbero inidonee a essere lesive delle competenze statali (affermando espressamente che esse “non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali”), non di meno esse possono arrecare un *vulnus* alla Costituzione²⁴⁷. Col che però verrebbe un poco a essere messa in dubbio il rapporto asserito dalla Corte tra valenza giuridica e potenzialità lesiva.

245Punto 4 *Considerato in diritto*.

246G. Falcon, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, cit. *ivi*.

247T. Groppi, *Per Emilia-Romagna, Toscana e Umbria la Consulta indica i limiti agli statuti*, in D&G 2004, 47, p. 16 ss.

3.3 Le disposizioni programmatiche statutarie non sono inefficaci

Dunque persino a proposito delle norme definite dalla Corte Costituzionale come “assolutamente inefficaci” non si possono escludere a priori degli effetti giuridici, valutabili in termini di legittimità costituzionale.

A questo punto però è possibile fare un passo ulteriore, affermando che non tutti gli enunciati programmatici ricadono secondo la Corte nell'ipotesi dell'inefficacia giuridica. Piuttosto che alla distinzione tra contenuto necessario ed eventuale dello Statuto ex art. 123 comma 1 e 3 Cost., oppure alle modalità secondo la quali le disposizioni sono formulate, nella sua stessa giurisprudenza la Corte sembra infatti prestare attenzione, ai fini del decidere della forza normativa della disposizione, al fatto che esse appartengano o meno “ad un ambito di sicura competenza regionale”, principalmente ex art. 117 Cost.²⁴⁸ Nella sent. n. 365/07, la stessa Consulta ad esempio riferisce l’“inefficacia giuridica” di cui alle sentenze 372, 378 e 379 alle sole «cosiddette norme programmatiche degli statuti ordinari estranee alle materie che devono o possono essere disciplinate da queste ultime fonti»²⁴⁹.

Quando invece afferiscono agli ambiti demandati alla competenza statutaria le disposizioni programmatiche, lungi dall'averne un peso e un significato esclusivamente di dichiarazione politica e culturale, hanno una potenzialità

²⁴⁸Ne discenderebbe che «anche le “norme programmatiche” non sarebbero tutte uguali, e talune conserverebbero valore giuridico»: G. Falcon, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, 2005, 1-2, p. 33; A. Anzon scrive che «tutte le norme “programmatiche” degli Statuti sarebbero in principio non illegittime perché espressione di un ruolo politico generale della Regione mentre si distinguerebbero in due categorie quanto all’efficacia giuridica, a seconda della loro pertinenza o meno alla sfera di attribuzioni regionali: efficaci le prime, giuridicamente prive di efficacia le seconde perché prodotte da fonti incompetenti»: *La Corte condanna all’“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004. Cfr. T. Groppi, *Per Emilia-Romagna, Toscana e Umbria la Consulta indica i limiti agli statuti cit.*, p. 16 ss.

²⁴⁹Punto 4 del *Considerato in diritto*.

normativa che merita di essere giudicata in relazione alla legittimità costituzionale. Tanto più per il fatto che è la stessa Costituzione a comandare che gli statuti *debbano* avere determinate disposizioni programmatiche, ovvero i “principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento”, i quali quindi attengono al contenuto necessario ex art. 123, piuttosto che a quello eventuale²⁵⁰. Non si capirebbe poi il motivo per cui la regione non dovrebbe avere il potere di porre valori e obiettivi alla sua azione legislativa ordinaria, nelle materie di sua sicura competenza ex art. 117. In questi casi quindi, purché dalle disposizioni siano traibili delle norme di efficacia precettiva, si tratterebbe di norme a pieno titolo, di rango per giunta statutario, capaci quindi da funzionare quali parametro interposto in un eventuale giudizio di costituzionalità.

Per quanto invece riguarda le disposizioni di principio emanate nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello stato o concorrente (art. 117 Cost., commi 2 e 3), tenuto comunque conto che gli statuti italiani – a differenza di quelli spagnoli – non possono intervenire sul riparto delle competenze tra stato e regioni, esse non sono per forza da ritenersi inefficaci o illegittime, in quanto possono essere riferite alle cosiddette "funzioni istituzionali della regione", come l'iniziativa legislativa statale e la promozione dei referendum²⁵¹. Non sfugge comunque, in questi ultimi casi, come il loro influsso sia talmente limitato da rasentare l'innocuità; in particolare, le norme di principio negli ambiti della competenza statale

250A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali cit.*, p. 411; C. E. Gallo, *Il valore delle disposizioni di principio cit.*, p. 3384 s.

251A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali cit.*, p. 414; G. Rolla (*La costruzione dello Stato delle autonomie cit.*, pp. 795-818, in part. 816 s.) scrive del “principio dispositivo” come forma di autodeterminazione. Mentre in Spagna le *Comunidades autonómicas* godono di questo principio, in un sistema dove ad esempio esse possono decidere entro certi limiti le loro competenze e i tempi e i modi in cui farle proprie, «viceversa, in Italia, è la Costituzione – o le leggi costituzionali, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale – a predeterminare le materie di competenza legislativa delle Regioni, che sono eguali per tutte e debbono da tutte essere esercitate».

esclusiva o concorrente non potrebbero ricondurre, secondo la Corte, all'illegittimità degli atti regionali che confliggano con gli enunciati statutari di tipo programmatico²⁵².

Dati i problemi nell'interpretazione degli artt. 117 e 123, si può ben comprendere come per molte di queste norme la partita dell'attribuzione o meno di una valenza giuridica sia da considerarsi tutt'altro che chiusa. Il problema è che distinguere tra i due ambiti, quello delle norme attinenti a materie di competenza regionale e quelle invece attinenti alle prerogative statali, è a volte nei fatti tutt'altro che semplice: ne è un esempio proprio la sent. n. 379/2004 sullo statuto della Regione Emilia-Romagna, ove la Corte giudica in maniera dissimile delle disposizioni aventi contenuto sostanzialmente analogo. Dovendosi giudicare della legittimità degli artt. 2, comma 1, lettera f), il quale prevede che la Regione assicuri, «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti», e 15, comma 1, della delibera statutaria stabilisce che la Regione, «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare», giudica il ricorso avverso la prima norma *inammissibile* e quello avverso la seconda *infondato*. Nel secondo caso la Corte riconosce alla norma impugnata forza normativa ma, nel merito, ritiene che essa non confligga con la Costituzione, in quanto «a differenza dell'art. 2, comma 1, lettera f), di cui al precedente punto 2, l'art. 15, comma 1, si configura come una norma

252A. D'Atena, che aggiunge che queste disposizioni “non sono nemmeno utilizzabili come coefficienti integrativi dell'interpretazione sistematica, né come serbatoio al quale attingere per colmare eventuali lacune dell'ordinamento regionale”, *I nuovi statuti regionali cit.*, pp. 419-420.

relativa ad un ambito di sicura competenza regionale («diritti di partecipazione»), che la Regione potrà esercitare «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute». In particolare, resterebbe «nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana»²⁵³.

3.4 Preamboli e articolati

Un ultimo aspetto da considerare riguarda l'eventuale differenza negli effetti giuridici tra disposizioni programmatiche presenti negli articolati degli statuti e quelle che invece sono scritte nei preamboli. La nostra posizione al riguardo è che non si possa in linea di principio negare forza giuridica alle disposizioni preambolari, bensì di esse vada di volta in volta ricercato il significato e l'applicazione tramite l'utilizzo dei normali strumenti ermeneutici.

Ci sono varie strade attraverso le quali si è tentato di negare il valore giuridico dei preamboli: una di questa segue alla constatazione che spesso si tratta di enunciati che non esprimono direttamente dei comandi²⁵⁴; ad una attenta analisi però questa opinione ha la pecca di confondere tra funzione e tipo del linguaggio: il comando infatti può essere espresso anche attraverso un enunciato non sintatticamente prescrittivo, se inserito in un contesto che invece lo è; né del pari l'esclusione della giuridicità può essere motivata dal

²⁵³Corte Cost. Sent. 372/2004, punto 5 del *Considerato in diritto*. Cfr. G. Falcon, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, 2005, 1-2, p. 33-34.

²⁵⁴Seguendo N. Bobbio, possiamo distinguere tre funzioni fondamentali del linguaggio: descrittiva, espressiva e prescrittiva (*Teoria generale del diritto*, Torino 1993, pp. 50-53).

punto di vista del diritto positivo, visto che non esiste una norma in proposito²⁵⁵. A favore della vigenza dei preamboli è decisivo l'argomento che essi siano discussi e approvati esattamente con le medesime procedure rispetto all'articolato vero e proprio. Certo il fatto che degli enunciati non siano inclusi nell'articolato potrebbe indicare la volontà, da parte del legislatore, di escluderne il valore giuridico, ma questa, come ogni intenzione presunta del legislatore, non è pienamente vincolante per l'interprete, il quale non dovrebbe rinunciare ad indagare sul tenore e gli obiettivi di ogni singolo enunciato piuttosto che dare per scontata l'assenza di qualsiasi valore normativo al testo premesso. In effetti la funzione del preambolo non è generalmente quella di emanare una serie di comandi, quanto di farne palesi le ragioni e il percorso²⁵⁶. Il preambolo può recuperare una parte fondamentale dell'importanza che sembrerebbe perdere all'atto della qualificazione, in quanto costituisce una ricognizione che diviene determinante nella ricostruzione della *voluntas legis*, vero cardine dell'interpretazione sistematica²⁵⁷; in questo senso la disposizione

255J. Tajadura Tejada, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali cit.*, pp. 509-512.

256Normalmente il valore che si ritiene in generale finalizzato ad una serie di funzioni, quali l'individuazione degli autori del testo, la specificazione dei percorsi e delle ragioni che hanno guidato la scrittura del testo, la sintesi dei valori che animano il testo normativo e le sottostanti concezioni filosofiche o religiose, l'autoriconoscimento della collettività che con quell'atto viene rappresentata: C. Pinelli, *Il Preambolo, i valori, gli obiettivi*, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Bologna 2003, p. 31. È stato scritto anche che le disposizioni preambolari ben difficilmente possono condurre a conseguenze giuridiche, sebbene sia possibile immaginare un effetto che potremmo definire «a cascata» della funzione ermeneutica, con il ritenere che tali previsioni possano svolgere siffatta funzione in relazione alla legislazione regionale: su tale possibile funzione, riferita al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, v. richiami in F. Santosuosso, *Verso una Costituzione europea. Tutela nazionale e sopranazionale dei diritti dell'uomo*, in L. Leuzzi e C. Mirabelli (a cura di), *Verso una Costituzione europea*, Cosenza 2003, I, p. 435, cit. da E. Rossi, *Il fenomeno religioso cit.*, p. 8.

257Cfr. la sintesi dei lavoratori preparatori dello statuto della regione Emilia Romagna (G. Vinci (a cura di), *Il nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna (dai lavori preparatori all'approvazione finale)*, Centro stampa dell'Assemblea legislativa, Prima edizione luglio 2006): «Il Preambolo è parte integrante dello Statuto e, per sua natura, ricopre una posizione di privilegio: è primo fra tutte le norme statutarie. Per una precisa volontà dei Commissari, il Preambolo costituisce l'ultimo atto approvato dalla Commissione a Il nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna a conclusione dei propri lavori. Anche se l'approvazione cronologica può sembrare una contraddizione, nei fatti e nei

preambolare e normalmente una disposizione secondaria, che ha bisogno di un'altra disposizioni per inverarsi in una norma, disposizioni sulla quale sono in grado di agire in maniera determinante, nel senso di determinarne il significato. Questo del resto non toglie che alle disposizioni preambolari debba essere riconosciuto valore giuridico quando la previsione, pur espressa in termini generali e quasi politico-morali, quando queste possano essere interpretate in senso specifico²⁵⁸.

Dal punto di vista del comparatistico infine non si può omettere di notare come al preambolo della Costituzione francese la dottrina d'oltralpe abbia da tempo riconosciuto “valore normativo diretto”, in quanto incorporante i principi della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, oltre al preambolo della Costituzione del 1946²⁵⁹.

contenuti non lo è, perché rappresenta la sintesi dei principi enunciati nello Statuto. Il Preambolo è stato giustamente definito la concretizzazione di una reale esigenza di costruire una solida e larga condivisione dei principi fondamentali, nella consapevolezza di rappresentare le istanze e le sensibilità di tutte le forze politiche. I contenuti e i principi enunciati ne tracciano immediatamente l'importanza del ruolo che esso rappresenta, sia a livello formale, sia a livello politico. L'idea comune che ha prevalso sulla maggioranza dei Commissari, è stata quella di ritenere e sostenere l'importanza del Preambolo come inquadramento generale con cui la Regione riconosce i valori costituzionali e li impianta nel testo statutario». Interessanti le osservazioni a proposito del progetto di trattato costituzionale di N. Colaianni, secondo il quale l'esistenza del preambolo non va sottovalutata perché “la sua attuale innocuità non è strutturale”, bensì dovuta al “lavorio della tecnica giuridica che ha gradualmente superato la teoria del carattere eteronomo, originariamente attribuito ai preamboli delle costituzioni, per affermarne la mancanza di valore di legge”. Il risultato di una “lotta per la libertà religiosa”, condotta dai giuristi contro le convinzioni dello stesso legislatore; *Europa senza radici (cristiane)?*, in *Politica del diritto*, 2004, 4, pp. 519-520: “il fondamento dell'autorità legislativa sta nella sua «legittimità» e non nella correttezza della motivazione così come la validità delle norme dipende dal loro essere state prodotte da quell'autorità legittimata e non dalla loro coerenza con altre norme (ammesso che tali possano considerarsi gli enunciati dei preamboli)”. Cit. *contra* G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano 1980, p. 70, a proposito della diversa opinione di G. Gavazzi, *La motivazione delle leggi*, in *Il politico*, 1974, p. 176.

258P. F. Grossi, *A proposito del preambolo nella Costituzione dell'Unione Europea*, in *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, a cura di A. D'Atena e P. F. Grossi, Milano, 2004, 41, 44; J. Tajadura Tejada, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali cit.*, pp. 511, 518.

259Ivi, p. 510. La tendenza generale della scienza giuridica continentale, che tendeva a negare valore giuridico ai preamboli, ha conosciuto una certa inversione in seguito alla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* che nel 1971 ha riconosciuto il Preambolo della Costituzione del 1946, richiamato dalla Costituzione del 1958, quale parte integrante del *bloc de constitutionnalité*: F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea cit.*, p. 268 in nota; in particolare negli ultimi anni hanno avuto i preamboli dei trattati internazionali, in particolare il preambolo del Trattato Cedu, unito a quelli del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, del Trattato sull'Unione Europea e in quello della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e del nuovo Trattato che adotta una Costituzione

Le disposizioni dei preamboli sono dunque dotate di potere normativo indiretto, in quanto contribuiscono a rendere palese e ad articolare la *voluntas legis constitutionalis*, strumento essenziale per il compito dell'interprete che, secondo l'insegnamento di Crisafulli, consiste nell'estrarre le norme dalle disposizioni²⁶⁰.

Chiudiamo ricordando che anche nella Costituente fu in diverse occasioni proposto di dotare la carta fondamentale di un preambolo²⁶¹. Alla fine la proposta non passò essenzialmente per due ragioni: da una parte i diversi partiti avevano idee contrapposte sui valori da mettere in preambolo, il quale allora veniva concepito come un testo con un'armonia di fondo²⁶²; in secondo luogo parte le stesse parti politiche temevano che i principi dedotti

l'Europa, al fine della creazione da parte delle corti europee del concetto di "ordine pubblico europeo", inteso come sistema costituzionale europeo di principi e valori che trae origine dalle comuni tradizioni europee (F. Angelini *Ivi*, pp. XX-XXI).

260V. Crisafulli, *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1964, vol. XIII, p. 204. Compito particolarmente difficile e prezioso proprio nell'ambito del diritto costituzionale, dove la generalità, l'ampiezza e a volte l'indeterminatezza dei principi, problemi di interpretazione possono sorgere con maggior frequenza che non in altri ambiti del diritto. «I difensori [del principio della *voluntas legis*] sostengono che in generale la legge risulta a posteriori più intelligente dei suoi autori»: R. Canosa Usera, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid 1988, 15, cit. in J. Tajadura Tejada, *Funzione e valore dei preamboli costituzionali cit.*, pp. 515.

261A parte la proposta di La Pira, di cui abbiamo già parlato, altri autorevoli costituenti guidati da Meuccio Ruini proposero nell'ambito del comitato di redazione un testo evocativo, una sorta di "manifesto"; a questo riguardo scriveva Ruini: «Il preambolo, che sta in molte altre Costituzioni, anche recenti, è una prefazione ed un proemio; un atto, fuori e prima della Costituzione, che ne dice l'origine e i motivi. Dovrebbe essere un annuncio ed una squilla; poche parole alate; qualche volta è lungo e discorsivo, quasi un manifesto», in *Postille: se e come si può e si deve ripensare e rivedere la nostra Costituzione*, appunti, bozze, corrispondenza e materiale inedito conservato in Archivio Meuccio Ruini (c/o Biblioteca "Panizzi"-Reggio Emilia), cit. in http://cronologia.leonardo.it/cost003.htm#_ftnref81. Il Comitato da redazione, detto anche Comitato dei 18, è stato considerato per molti versi "il vero organo motore della Costituente"; ad esso si debbono, tra le altre cose, la suddivisione organica delle materie in parti, titoli e sezioni, e la riduzione degli articoli da 199 a 131, oltre a nove disposizioni transitorie e finali, E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Politica e Diritto*, 1973, p. 216, pubblicato in *Idem, Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1979, p. 31.

262Tuttavia, non fu data una soluzione concreta alla questione e il testo predisposto dal Comitato di Redazione fu lasciato sostanzialmente inalterato (le due parti della Costituzione precedute da "Disposizioni generali" che rappresentano "il volto della Repubblica"). Non fu data soluzione, infatti, alla disputa insorta tra i Costituenti: i democristiani avrebbero voluto incorporare nel preambolo una parte della loro dottrina (i diritti naturali della persona umana e della famiglia, della scuola libera, della Chiesa); d'altro canto, i comunisti e i socialisti chiedevano che fosse data alla Costituzione nuova impronta e fondamento sul lavoro, M. Ruini, *Postille cit.*

in preambolo fossero per ciò stesso attenuati nella loro forza. Alla fine il problema fu superato dalla stessa struttura definitiva adottata nella proposta di testo uscita dalla commissione, che prevedeva che alle due parti della Costituzione fossero premessi alle due parti, riguardanti ai diritti e ai doveri dei cittadini e all'organizzazione dello stato, dei “principi generali”²⁶³.

In nessun caso però si adombrò l'assoluta mancanza di forza giuridica nel preambolo: durante la discussione fu anzi più volte messo in risalto il suo ruolo fondamentale nell'interpretazione della legge e nei futuri giudizi di legittimità da parte dell'instauranda Corte Costituzionale²⁶⁴.

263«I principi fondamentali possono, a mio avviso, considerarsi come un surrogato del preambolo; come dichiarazioni di criteri direttivi a cui si ispira tutta la Costituzione»: M. Ruini, *La nostra e le cento Costituzioni del mondo: commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano, 1962, p. 4; «non parlai più del preambolo; e feci sì che nella redazione definitiva del testo approvato dall'assemblea la Costituzione fosse distinta in 1) Principi fondamentali; 2) Diritti e doveri dei cittadini 3) Ordinamento costituzionale dello Stato. I principi fondamentali, messi non fuori dalla Costituzione, ma prima delle sue due parti, sostituiscono in qualche modo il preambolo, disegnano con linee generali «il volto della Repubblica». La soluzione da me proposta non incontrò opposizioni (forse anche perché poco avvertita). È stato un compromesso? La parola mi perseguita; ma, a ripensarci, mi sembra che tecnicamente era la sola possibile e la più adeguata» M. Ruini, *Postille cit.*,

264«È stato proposto il preambolo da molti colleghi: Lucifero, Calamandrei, Cevolotto, Laconi e altri. Il preambolo non è una pura e semplice soffiata. Anche i principi che stanno nel preambolo hanno un valore giuridico come direttiva e precetto al legislatore e criterio di interpretazione pel giudice; anzi, sotto quest'ultimo aspetto possono costituire titolo a che una Corte Costituzionale invalidi una legge che violi i principi collocati nel preambolo. Il preambolo non è una semplice soffiata, ma è molto grande la difficoltà di sceverare le norme. Vi è la resistenza delle correnti e dei partiti che temono un indebolimento delle loro rivendicazioni se messe in un preambolo. La Commissione dei 75 ha esaminato il problema ed ha ritenuto che non si possa deciderlo senz'altro oggi. Siamo tutti d'accordo che un preambolo è opportuno, con carattere storico, introduttivo, esplicativo. Ma se e quali norme devono essere portate nel preambolo noi non lo potremo decidere, se non quando avremo esaminato e discusso la Costituzione, almeno nella prima parte che riguarda i diritti e doveri dei cittadini»: M. Ruini, *La nostra e le cento Costituzioni del mondo. Come si è formata la Costituzione*, Milano, 1961, p. 119.

CAPITOLO TERZO: RADICI, TRADIZIONI E PATRIMONIO CRISTIANI

1 Le disposizioni sulla libertà religiosa e i rapporti con le confessioni

Prendiamo innanzitutto in considerazione complesso *corpus* sulla libertà religiosa presente nello statuto emanato dalla Regione Lombardia, la regione che tra tutte sembra dato il più ampio spazio al fenomeno religioso nella sua carta fondamentale, giungendo a ribadire in essa il fondamentale diritto alla libertà religiosa.

Bisognerà a questo riguardo innanzitutto chiarire se le disposizioni considerate ricadano nell'ambito di competenza regionale; secondariamente, in caso di risposta affermativa, si cercherà di dare un contributo alla chiarificazione del loro significato e dell'ambito dell'efficacia.

Quanto alla prima questione, ovvero del coordinamento con la Costituzione, è opinione diffusa che spetti alla sola Carta fondamentale il compito di indicare e delineare i diritti fondamentali, tra essi la libertà religiosa, tutelata dagli artt. 19 e 20. La proclamazione dei diritti fondamentali in questa prospettiva deve accomunare tutti i cittadini, e costituisce uno delle caratteristiche peculiari delle carte costituzionali, che le distinguono appunto dagli statuti di autonomia²⁶⁵. Secondo questa

²⁶⁵Di R. Bin cfr., tra i tanti contributi sul tema, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno "Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini"*, Torino, 26 ottobre 2002, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 2, p. 195 ss.; P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali cit.*; R. Dickmann, *Le «disposizioni programmatiche» degli statuti ordinari non hanno efficacia giuridica*, in *Foro amm. CDS* 2005, 02, p. 639 ss., e *Idem Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli statuti ordinari (nota a Corte Cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)*, in www.federalismi.it, 2005, 3, 10 febbraio 2005, p. 8, secondo il quale «il rilievo delle norme programmatiche della Costituzione è strettamente connesso alla garanzia

prospettiva i diritti fondamentali, in quanto elemento caratterizzante del patto costituzionale di cittadinanza, non potrebbero in alcun modo essere considerati oggetto disponibile per il legislatore statutario, neppure nei termini di una disciplina di tipo integrativo-evolutivo²⁶⁶; ne deriverebbe che le solenni proclamazioni di “diritti fondamentali” da parte degli statuti sarebbero uno degli esempi più tipici di inefficacia delle norme programmatiche statutarie, in quanto velleitariamente invasive delle prerogative costituzionali²⁶⁷.

Eppure questa prospettiva, per lo meno presa nella sua forma più estrema, appare da un lato aprioristica, dall'altro non pienamente corrispondente alla realtà: se infatti è vero che non spetta agli statuti il toccare i diritti inerenti lo *status* della cittadinanza, è vero d'altro canto che già prima delle riforme spettava alle regioni dare attuazione concreta a diversi diritti costituzionali, a cominciare da quelli della salute e dell'educazione, e questo non solo

dei diritti fondamentali espliciti ed impliciti nel testo della Carta. Tale garanzia è pertanto una competenza necessariamente sottratta al legislatore (anche statutario) regionale in quanto da realizzare uniformemente su tutto il territorio nazionale, quindi anche in ambiti rimessi alla competenza concorrente o esclusiva delle regioni».

266P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali cit.*, p. 28: «i diritti fondamentali, in quanto elemento cardine del patto costituzionale non potevano in alcun modo considerarsi oggetto disponibile per il legislatore statutario. E, personalmente, quando dico in alcun modo intendo esattamente quello che l'espressione vuole significare e cioè neppure nei termini di una disciplina di tipo integrativo-evolutivo.»

267Nell'ossessione di voler evitare a qualsiasi costo l'accostamento degli statuti alla Costituzione, si nega ai primi quello che è riconosciuto a qualsiasi norma legislativa, che è quella di creare diritti. Un esempio è costituito dalla disposizione proposta in Commissione Statuto della Regione Campania, ma poi non approvata in prima lettura dal Consiglio regionale, che riconosceva anche alle coppie omosessuali il diritto all'accesso alle tecniche di procreazione assistita (A. Lucarelli, *Statuti regionali e nuovi diritti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 gennaio 2004). Una normativa “all'avanguardia” non solo a livello nazionale, ma che superava addirittura quella di alcuni paesi, come Danimarca, Norvegia nei quali, nonostante si affermi il principio di identità di effetti tra il matrimonio e l'unione registrata tra persone dello stesso sesso, non si consente alla coppia omosessuale di ricorrere alla procreazione assistita. Andrebbe a questo riguardo distinto il problema dell'ammissibilità dei c. d. “nuovi diritti”, da quello della competenza regionale. In questo senso non pare auspicabile che le regioni provino a modificare i diritti fondamentali connessi alla cittadinanza, ma semmai accettino la battaglia al livello nazionale e per tutti i cittadini. Esse sembrano agire a livello della concreta realizzazione di detti diritti, piuttosto che della loro formulazione astratta, e comunque anche in questo campo incontrano dei limiti precisi, secondo la lettera dell'art. 117.

tramite atti amministrativi, ma anche attraverso leggi regionali. Né avrebbe potuto essere altrimenti: se infatti i diritti di libertà, cui corrisponde un mero obbligo negativo dello stato di astensione nei confronti di un comportamento del soggetto, si prestano meglio a un tentativo di costituzionalizzazione dettagliata e “centralizzata”, non altrettanto può dirsi per i diritti sociali, che caratterizzano gli ordinamenti europei del secondo dopoguerra e che si traducono in altrettante pretese a un *facere* da parte dello stato²⁶⁸.

1.1 Il diritto ecclesiastico regionale

Nella fattispecie della libertà di religione, anche essa è da tempo considerata nel nostro ordinamento non solo come un ambito di pura e semplice libertà dallo stato, bensì, attraverso il *favor religionis* che pervade tutto il nostro ordinamento, espressosi anche con l'enucleazione da parte della giurisprudenza costituzionale del principio di laicità “all'italiana” (Sent. n. 203/1989), come anche un diritto nei confronti dell'ordinamento a una serie di prestazioni che facilitino il soddisfacimento dei bisogni spirituali e religiosi.

Nonostante la libertà di religione sia indubitabilmente un diritto fondamentale, individuato e regolato dalla nostra Carta fondamentale, è da tempo pacificamente ammesso che il tema possa essere affrontato dalle regioni, come riflesso nell'ambito della trattazione di altre problematiche di

268D. Milani, *La tutela cit.*, p. 221-223. Confrontando con un ordinamento che ha tratto ispirazione da quello italiano, e che presenta parecchie analogie con questo, in Spagna è ritenuto pacifico che la Costituzione non impedisca agli statuti delle comunità autonome di riconoscere o garantire nuovi diritti e doveri legati agli ambiti propri della competenza regionale, e non si trovano ostacoli neanche per la regolazione di aspetti specifici dei diritti costituzionali quando essi rispettino il contenuto di base di questi ultimi (L. Sánchez-Mesa Martínez, *I nuovi statuti autonomistici in Spagna: l'assetto delle competenze delle Comunità autonome e i “nuovi” diritti culturali*, in *Aedon*, 3, 2008, www.aedon.mulino.it).

loro competenza, come l'educazione, l'assistenza e la salvaguardia del patrimonio artistico e culturale²⁶⁹. In tutti questi ambiti le regioni in questi anni hanno legiferato non solo in relazione alle materie di loro competenza esclusiva e concorrente, ma anche per tutte quelle ipotesi di interferenza/trasversalità delle prime come quelle che il 1° comma dell'articolo 117 ha riservato in via esclusiva allo Stato²⁷⁰. Il fatto che nel disposto originario della Costituzione mancasse, a differenza che in quello attuale, una riserva assoluta a favore della legislazione statale non è un argomento convincente a favore della totale esclusione di una competenza regionale in ambito ecclesiasticistico, visto che sarebbe ben strano ammettere che la riforma del Titolo V abbia compresso in questa maniera le prerogative regionali²⁷¹. Sul tema della ripartizione delle competenze in

269Da un punto di vista storico è noto come A. C. Jemolo, pur essendo fra i promotori del decentramento amministrativo, fosse assolutamente contrario alla stessa configurabilità teorica di un diritto ecclesiastico regionale (*Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1962, pp. 24 s.), posizione ritenuta "drastica quanto apodittica" (G. Casuscelli: *Interessi religiosi e legislazione regionale*, in R. Botta [a cura di], *Interessi religiosi e legislazione regionale. Atti del Convegno di Studi. Bologna, 14-15 maggio 1993*, Milano, 1994, p. 3). F. Margiotta Broglio vedeva favorevolmente il «riconoscimento del ruolo delle autonomie locali (regioni, comuni) nella valutazione degli interessi religiosi locali, anche in rapporto a quelli generali di competenza statale, e dell'azione dei gruppi sociali a finalità religiosa sugli indirizzi della politica regionale e comunale»: *Le Confessioni religiose fra Stato e Regioni*, in *Città&Regione*, 1976, p. 10, ove si richiamava ai lavori di L. De Luca (cfr. *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Milano, 1976) e S. Lariccia (*La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, 1967). Cfr. P. Consorti, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose?* *Cit.*, p. 21 in nota e, nella stessa *Rivista*, D. Milani, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali cit.*, p. 201 s. Secondo G. Pastori i "rapporti di garanzia o di libertà" rimangono oggetto di competenza statale, mentre "i rapporti di collaborazione" potrebbero formare oggetto di competenza regionale: *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale cit.*, 1, pp. 3-12.

270A. G. Chizzoniti e D. Milani, *Immigrazione, diritto regionale e libertà religiosa cit.*, p. 438.

271«In sostanza, la Corte sembra ritenere che la riserva di cui all'art. 117, comma 2, lett. c) non abbia la forza di stravolgere l'ordinario riparto delle competenze tra Stato e regioni ogni qualvolta si debba procedere a dettare norme che prendano in considerazione il fattore religioso, non possa cioè essere considerata una riserva dotata di un carattere trasversale e ampio tale da legittimare la riacquisizione da parte dello Stato delle competenze attribuite alle regioni se e quando si ritenga di dovere (o volere) disciplinare la condizione dei gruppi religiosi, richiedendo, al contrario, di essere interpretata in senso ben più restrittivo. Ma se tale riserva non concede allo Stato il potere di legiferare liberamente nelle materie di competenza regionale, nemmeno si può pensare che le regioni abbiano perso (in favore di chi?) la possibilità di apprezzare l'elemento religioso, mantenendo evidentemente intatto il potere di regolamentarlo in via unilaterale laddove esso assuma un ruolo pregnante all'interno di quelle materie che sono loro affidate»: N. Fiorita, *Osservatorio Regionale 2003, Introduzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 2, p. 424.

materie di interesse religioso è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 1/2004: in essa si chiarisce che la presenza di elementi ecclesiasticistici non vale ad attrarre alla competenza statale delle materie che sarebbero altrimenti di spettanza delle regioni²⁷².

Questa limitata forza espansiva della competenza statale rispetto all'elemento religioso ha sancito il fatto che esso possa essere considerato e valutato dalle regioni con un certo grado di autonomia, nell'attività amministrativa e nella normazione locale²⁷³. La cooperazione degli enti locali nella realizzazione del diritto inalienabile a seguire e a professare il proprio orientamento religioso ha portato nel corso degli anni alla nascita e allo sviluppo nel nostro paese di una vera e propria legislazione ecclesiastica locale, ramificatasi nei diversi settori della competenza regionale: dal turismo religioso ai protocolli d'intesa delle regioni con le conferenze episcopali locali su diversi temi, a tutto il capitolo delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab), dall'immigrazione alla sanità²⁷⁴, fino ad alcuni provvedimenti tesi a rafforzare e a ribadire

272Il ricorso presentato da alcune regioni (Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria) eccepiva l'illegittimità dell'art. 52, comma 17, della legge n. 448/2001, la quale escludeva dall'applicabilità della legge n. 426/1971 (regolante l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande) sagre, fiere e ogni altra manifestazione a carattere religioso, politico o benefico. Alla considerazione, presentata dai ricorrenti, che la normativa oggetto del ricorso riguardava la materia del commercio, di competenza regionale, l'Avvocatura generale dello Stato rispondeva eccependo le peculiarità derivanti dalla natura religiosa delle manifestazioni considerate.

273N. Fiorita, *Osservatorio regionale 2003, Introduzione*, p. 422. In proposito A.G. Chizzoniti, *Legislazione regionale e interessi religiosi: l'esperienza dell'Osservatorio regionale dei «Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica»*, in G. Cimbalo (a cura di), *Europa delle Regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiasticistico in Italia e Spagna*, Torino, 2001, pp. 59 ss. Il problema dell'incidenza dell'amministrazione e della legislazione regionale *in spiritualibus* in realtà si ricollega alla stessa nascita e attuazione delle autonomie in Italia: cfr. A questo riguardo G. Casuscelli e A. Ruggeri, *Tendenze e prospettive della legislazione regionale siciliana in "materia ecclesiastica"*, in *Le Regioni*, 1976, p. 897 ss..

274Basti pensare solamente alle pratiche di mutilazione genitale femminile e a quelle della circoncisione rituale maschile: cfr. a questo riguardo ad es. mozione del consiglio regionale toscano n. 709 del 3 febbraio 2004 per la mutilazione femminile, e la delibera della Giunta regionale toscana n. 561 del 3 giugno 2002 per la circoncisione. Con quest'ultima la Regione Toscana si impegna a continuare ad assicurare attraverso il servizio sanitario pubblico la circoncisione rituale maschile «anche quando erogata a fini religiosi», nonostante il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29

nell'ordinamento regionale il divieto di discriminazione su basi religiose, in forza di una rinnovata sensibilità nelle comunità locali nei confronti di nuove e vecchie minoranze religiose²⁷⁵. La possibilità di un diritto ecclesiastico locale trova inoltre corrispondenze anche nelle esperienze di altri ordinamenti analoghi o vicini al nostro, come quello spagnolo, dove si parla di un vero e proprio *derecho autonómico eclesiástico*²⁷⁶.

Oltre alle disposizioni che mirano a tutelare la vita spirituale e religiosa nelle sue concrete manifestazioni, negli ultimi anni inoltre è stata approvata tutta una serie di leggi che riconoscono e favoriscono strutture di origine religiosa in virtù del loro apporto sociale e comunitario: ne sono un esempio concreto le normative regionali sugli oratori, di volta in volta formulate in termini generali, oppure aventi come beneficiari esclusivamente le strutture cristiane e cattoliche²⁷⁷. Su questa linea si

novembre 2001, con la quale la stessa era stata esclusa dai L.E.A. (Livelli Essenziali di Assistenza). Per quanto riguarda la collaborazione in ambito sanitario la Regione Sicilia ha riconosciuto nelle *Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana* che «un ruolo molto importante nella programmazione e nell'attuazione del sistema degli interventi e dei servizi sociali lo esercitano gli enti e gli organismi dipendenti o collegati con la chiesa cattolica e le altre chiese e confessioni religiose» (Decreto del presidente della regione del 04-11-2002, n. 10166, B.U.R. 22/11/2002, n.53).

275L. r. Emilia-Romagna n. 5/2004, Piemonte n. 64/1989, Umbria n. 18/1990, Abruzzo n. 79/1995, Marche n. 2/1998, nonché dalla legge della Provincia di Trento n. 13/1990; in A. G. Chizzoniti e D. Milani, *Immigrazione, diritto regionale e libertà religiosa cit.*, pp. 441-443.

276A. Castro Jover e D. Milani, *Il fattore religioso negli statuti delle «Comunidades autónomas»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, agosto 2005, pp. 321-337. Le Comunità autonome si occupano di religione – anche se questa non è molto presente negli statuti – soprattutto per attuare il diritto, sancito dalla Costituzione per tutti i cittadini, alla libertà religiosa, procurando anche di rimuovere ogni ostacolo di ordine sociale ed economico al suo effettivo esercizio da parte dei singoli e delle comunità religiose, soprattutto nelle materie finanziarie, fiscali, ma anche per quanto riguarda tutta la normativa in fatto di igiene, cimiteri e salute, solo per fare alcuni esempi. In tutti questi casi si tratta del diritto fondamentale di libertà religiosa riconosciuto dall'articolo 16 comma 1 della Costituzione a tutti i cittadini spagnoli e regolato dalla *Ley Orgánica* del 5 luglio 1980, ma per attuare il quale le regioni, in quanto poteri pubblici possono adoperarsi.

277Cfr. legge reg. lombarda n. 152/99, (*“Azioni di sostegno e valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle Parrocchie mediante gli oratori”*), preceduta dalla sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa fra la Regione e le diocesi cattoliche della regione, che prevede lo stanziamento di fondi a favore delle iniziative educative e formative delle strutture oratoriane, e la legge reg. calabrese n. 16/2001, rivolta esclusivamente alle comunità cristiane (*“Riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale svolta dalla comunità cristiana e dagli oratori parrocchiali nell'ambito del percorso formativo della persona”*).

inseriscono anche le leggi sulla parità scolastica, attraverso la concessione diretta di contributi agli istituti o alle famiglie, e la veneta *Consulta per i Beni Ecclesiastici*²⁷⁸. Altre regioni preferiscono mettere in luce il pluralismo religioso, soprattutto per quanto riguarda i cittadini immigrati, intesa non solo nella sua accezione negativa, ovvero come difesa dalla discriminazione, ma anche come attiva “valorizzazione di un’identità culturale”²⁷⁹. Non bisogna infine dimenticare una serie variegata di atti che, pur appartenenti ad atti-fonte inferiori alla legge regionale, contribuiscono comunque ad intercettare le esigenze delle singole comunità territoriali, dando concreta attuazione – o inattuazione – ai diritti costituzionali dei cittadini, come ad esempio il regolamento per la tenuta e la revisione del registro generale delle organizzazioni di volontariato che è stato adottato dalla regione Friuli Venezia Giulia con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 33 del 12 febbraio 2003, o al regolamento di esecuzione del Testo unico in materia di educazione, istruzione, orientamento professionale e lavoro che è stato adottato dalla regione Toscana con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 47 del 8 agosto 2003²⁸⁰.

Da questa esposizione sommaria dell'azione delle regioni nell'ambito ecclesiasticistico, i cui pilastri – come abbiamo rilevato – sono regolati dalla Costituzione, emerge come sia illusorio prima ancora che aprioristico negare ogni competenza alle regioni nel campo dell'attuazione dei diritti fondamentali, e questo tanto più ora che esse hanno una potestà legislativa virtualmente generale e residuale. È ovvio che in questo modo si crea una

278 *Regioni e politica ecclesiastica. Rispondono Roberto Formigoni, Giancarlo Galan, Vasco Errani, Maria Rita Lorenzetti, Claudio Martini, Giuseppe Chiaravallotti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, agosto 2002, pp. 461-468.

279 *Regioni e politica ecclesiastica cit.*, p. 364.

280 N. Fiorita, *Osservatorio Regionale 2003, Introduzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 2, p. 424.

tensione tra il particolarismo delle comunità territoriali e il principio di eguaglianza dei cittadini, consacrato dall'art. 5 della Costituzione. Tale tensione però caratterizza tutti i sistemi che hanno compiuto una scelta a favore della di una forma di stato federalista, o che per lo meno autonomistica. La possibilità di una certa disparità di trattamento è insita nello stesso sistema delle autonomie, introdotto dalla Carta del 1948 e rinforzato dalle riforme del 1999 e del 2001. Non a caso allo Stato è demandato di determinare legislativamente i livelli *essenziali* delle prestazioni concernenti i diritti non solo sociali, ma anche civili, non di assicurare l'uniformità (art. 117 Cost., co. 2, lett. m). Il problema è di stabilire i confini dell'autonomia regionale, la quale logicamente si esprime innanzitutto nello statuto, non di negarla²⁸¹.

1.2 Un esempio: l'edilizia di culto

La normativa locale dunque condiziona pesantemente nella loro applicazione i diritti fondamentali dei cittadini garantiti dalla Costituzione: ne costituisce un esempio la questione, oggi particolarmente sentita e “coperta” dai media, degli spazi per la riunione e per il culto a disposizione delle minoranze religiose in Italia. In questo ambito le richieste delle confessioni di minoranza si scontrano spesso con le chiusure dei rappresentanti degli enti locali, comuni in testa, i quali fanno leva sulle loro particolari prerogative in materia di controllo e sviluppo del territorio (urbanistica, tutela dell'ambiente, regole tecnico-costruttive, impiantistica, sicurezza e accessibilità, ecc.). Ora quanto concerne l'edilizia religiosa attiene senza dubbio alla libertà religiosa, e dovrebbe quindi rispettare i

281 E. Griglio, *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2009, soprattutto pp. 323-324 s.

principi dettati dalla Costituzione in proposito; particolare in quest'ambito trova applicazione quella “laicità positiva” che caratterizza l'ordinamento italiano, e che trova si esprime in tutta una serie di benefici, come l'assegnazione gratuita delle aree, esonero dai contributi per la costruzione, finanziamenti agevolati, ecc.²⁸² Già prima della riforma del titolo V a questo riguardo erano state conferite alle regioni ed agli enti locali tutte le funzioni relative all'edilizia di culto (art. 94.2 lett. d del D. Lgs.vo 31 marzo 1998 n. 112); su questa base era stata emanata la l. r. lombarda 9 maggio 1992 n. 20, “*Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi*”, la quale all'art. 1 esige che una confessione, per potere usufruire dei benefici da essa previsti, avesse previamente disciplinato i propri rapporti con lo Stato sulla base di un'intesa stipulata ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione²⁸³.

Questa normativa fu dichiarata costituzionalmente illegittima ribadendo, con richiamo della precedente giurisprudenza (Corte Cost. sentenza n. 195/1993), che «”un intervento generale ed autonomo dei pubblici poteri che trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi”, e che ha l'effetto di facilitare “le attività di culto, che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa”, non può introdurre come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruirne, avendone gli altri requisiti,

282G. Casuscelli, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), settembre 2009.

283Cfr. anche la legge reg. calabrese n. 21/1990, recante “*Norme in materia di edilizia di culto e disciplina urbanistica dei servizi religiosi*”.

l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato»²⁸⁴. La normativa sopravvenuta²⁸⁵ ha dovuto tenere in qualche misura conto della decisione Consulta, ma ha continuato tuttavia a costellare la normativa di una serie di clausole (come ad esempio la necessità della stipula di apposite convenzioni tra le confessioni ed i comuni; l'obbligo di individuare e di dimensionare le aree che accolgono attrezzature religiose nel piano dei servizi e nelle relative varianti) che hanno l'effetto di aumentare la discrezionalità dell'ente.

1.3 La libertà religiosa nello statuto lombardo

È in questo contesto che conviene leggere le norme dello statuto lombardo relative alla libertà religiosa, così come tutte le altre norme presenti negli statuti regionali inerenti i diritti fondamentali e la giurisprudenza costituzionale in materia. Spetta sempre alla Costituzione – e indirettamente ai suoi interpreti – il compito di individuare i diritti fondamentali dei cittadini, allo Stato e alle Regioni quello di applicarli secondo le loro competenze, amministrative e normative. Dal momento però in cui si tratta di diritti che danno luogo a pretese di prestazioni concrete da parte dell'ordinamento, normalmente la normativa di dettaglio integra il dettato costituzionale, lima i confini dei diritti individuando di volta in volta le situazioni concrete garantite, escludendone altre ed enucleando i presupposti della loro tutela, il tutto sotto il controllo che della Corte Costituzionale, che vigila che la Costituzione non sia tradita o elusa²⁸⁶.

284Corte Cost. sentenza n. 346 del 2002.

285L. reg. 11 marzo 2005, n. 12 ("Legge per il governo del territorio"), soprattutto gli artt. 70-73 al capo III ("Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi").

286Se del resto è vero che l'ambito proprio degli statuti pare quello della tutela, piuttosto che del

È questo il compito della legislazione ordinaria rispetto a quella costituzionale, e non si vede perché da esso si debba escludere proprio gli statuti regionali²⁸⁷. In particolare non si comprenderebbe perché i cittadini non dovrebbero poter invocare a loro favore quelle posizioni positive che possano derivare loro dall'applicazione delle norme costituzionali, secondo le modalità e i principi ulteriormente espressi negli statuti. È vero, secondo la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, che spesso le dichiarazioni di principio presenti negli statuti, tralasciano proprio gli aspetti inerenti l'attuazione dei diritti fondamentali, preferiscono le dichiarazioni dal tono apodittico e declamatorio, nello stile delle dichiarazioni dei diritti presenti nelle costituzioni. In questo caso è più che ragionevole notare che, sulla scia di quanto asserisce la Corte Costituzionale, che ad esempio la libertà religione è già vigente nell'ordinamento italiano in virtù della Costituzione, senza che a questo riguardo nulla possa aggiungere una disposizione statutaria.

Eppure nemmeno la mera ripetizione di una disposizione in un atto fonte di livello inferiore nella gerarchia delle fonti deve per forza essere destinata a un'influenza nulla sul sistema. Immaginiamo infatti che la disposizione di rango superiore venisse a cadere, ovvero fosse limitata nei suoi effetti da

riconoscimento dei diritti fondamentali, si può forse sostenere che anche a questo riguardo «la tutela può pesare di più del riconoscimento, [...] ma – di più – che la tutela si fa, per la sua parte, riconoscimento, una volta che si convenga a riguardo dell'apporto non di rado cospicuo offerto dalla disciplina attuativa alla stessa messa a punto ed al continuo rinnovamento semantico delle formule espressive dei diritti»: A Ruggeri, *La tutela "multilivello" dei diritti fondamentali, tra esperienze di normazione e teorie costituzionali*, in *Politica del diritto*, 2007, 3, p. 329. Cfr. S. Domianello, *Giurisprudenza Costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Milano 1999; P. Colella, *La libertà religiosa nell'ordinamento canonico (a trentasei anni dalla dichiarazione "Dignitatis Humanae")*, in M. Tedeschi (a cura di), *La libertà religiosa*; L. Musselli, *Libertà religiosa e Islam nell'ordinamento italiano*, in *Il Politico*, 1994, LX, n. 1, pp. 227 ss.; L. Masselli, *Islam e ordinamento italiano. Riflessioni per un primo approccio al problema*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1992.

287È lo stesso P. Caretti a sostenere l'importanza delle Regioni nella «concreta ed effettiva tutela dei diritti, giocando sull'intera tastiera dei poteri regionali, diretti o indiretti»: *La disciplina dei diritti fondamentali cit.*, p. 29.

un'interpretazione divenuta particolarmente stringente: in questo caso la norma statutaria potrebbe riguadagnare efficacia in seguito al ritrarsi di quella costituzionale. Certo si tratta di un'ipotesi estrema, ma non impossibile al verificarsi, soprattutto tenuto conto che nella Costituzione è codificata solamente il principio della libertà religiosa, in una maniera molto diversa dalla fisionomia che esso è venuto assumendo nell'ambito del nostro sistema. Vediamo quindi come non può essere considerato pienamente indifferente il “ramificarsi” di un principio dal dettato costituzionale anche nelle normative di rango inferiore: quanto più fitte infatti sono le sue radici nei sottoordinamenti, tanto più è immaginabile che sarebbe anche il suo completo eradicamento.

Oltre a questo effetto eventuale e futuro, l'innervamento di uno o più principi costituzionali nei sottoordinamenti – esprimendo una scelta in qualche misura autonoma da parte degli enti subordinati – potrebbe essere gravido di conseguenze soprattutto nell'ottica dell'attività amministrativa e della sua valutazione in contenzioso; in questo caso però le conseguenze delle disposizioni in oggetto, ricadendo nell'ambito della valutazione delle attività discrezionali delle amministrazioni regionali, sembrano attenersi piuttosto all'ambito “politico” e “culturale”, – e verrebbe da aggiungere, sociologico – che a quello propriamente giuridico²⁸⁸.

Comunque sia, la tutela dei diritti fondamentali mostra da tempo una forza espansiva, che la porta ad operare non solo nella dimensione della Costituzione nazionale, con i meccanismi e le procedure connesse, ma sempre più in una prospettiva “multilivello”, che tende allargarsi al di sopra

²⁸⁸Ciò non toglie che questi principi potrebbero essere utili soprattutto in sede di contenzioso amministrativo, e in particolare nell'esame della legittimità dell'attività discrezionale da parte dell'autorità amministrativa, ove vengono evidenziate parametri ulteriori rispetto a quelli esclusivamente giuridici, attinenti all'opportunità e della ragionevolezza del provvedimento specifico.

verso il livello internazionale, al di sotto anche nelle legislazioni regionali e locali²⁸⁹, in un'ottica che tende sempre più a svincolare la tutela dei diritti fondamentali dalla sovranità statale, a favore della centralità della persona umana e delle sue esigenze di tutela²⁹⁰.

Ben vengano insomma tutte quelle disposizioni che, nei limiti concessi dall'ordinamento alla potestà statutaria, risultante dal combinato disposto degli artt. 117 e 123 della Costituzione, diano prova di dare contributi concreti per l'attuazione e dei diritti stabiliti dalla Costituzione. È questo forse il senso, a parere di chi scrive, della distinzione operata dalla stessa Corte nella sent. n. 379/2004 tra le disposizioni contenute rispettivamente dagli artt. 2 (co. 1, lett. f) e 15 (co. 1), dello statuto toscano, aventi apparentemente il medesimo oggetto: la prima ritenuta giuridicamente inefficace, la seconda invece ritenuta pienamente legittima e produttiva di effetti. In quest'ultimo caso è stata infatti riconosciuta la facoltà della regione a vincolare la sua attività legislativa successiva, pur in assenza di una norma autoapplicativa.

1.3.1 Limitata concretezza delle disposizioni e spunti di applicativi

Nel caso dello statuto lombardo, l'unico all'art. 2 ad occuparsi specificamente della libertà religiosa, segnatamente nei primi due commi e

289Cfr. A. Ruggeri, *La tutela "multilivello" dei diritti fondamentali cit.*, p. 317 ss.; *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, convegno tenuto a Milano, 4 aprile 2003, organizzato dall'Università degli Studi di Milano, Dipartimento Giuridico-Politico, v. la *Sintesi delle Relazioni* reperibile su www.associazionedeicostituzionalisti.it, (coordinamento editoriale a cura di F. G. Pizzetti); A. D'Atena e P. Grossi, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Milano 2004.

290A. Loiodice, *Costituzione europea e tutela multilivello dei diritto fondamentali*, relazione tenuta il 30/10/2004, pubblicata su www.consiglionazionaleforense.it. Da un punto di vista comparativo elnchi di diritti fondamentali sono presenti anche nei nuovi statuti di autonomia spagnoli: I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità cit.*, in part. p. 142 s.; Cfr. A. Ruggeri, *La tutela "multilivello" dei diritti fondamentali cit.*, p. 318.

nelle lett. d, e, f, h del quarto, proviamo brevemente a tracciare quali possono essere i contributi che possono venirne all'interpretazione e all'attuazione concreta degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione.

Osserviamo innanzitutto come le disposizioni in esame appaiano complessivamente piuttosto carenti, nella forma e nel contenuto, di elementi specificanti rispetto alla disciplina costituzionale, di modo che esse sembrerebbero mancare del requisito della novità rispetto agli atti di valore normativo precedenti²⁹¹. In particolare in esse viene posto l'accento sulla necessità di promuovere le condizioni che rendano “effettivi” determinati diritti fondamentali, tra cui la libertà religiosa (art. 2, co. 4, lett. f), senza del resto specificare quali tra queste condizioni vadano concretamente adottate.

Non è detto però che le scelte del legislatore statutario siano comunque prive di significato, da un punto di vista dell'evoluzione del sistema. È significativo ad esempio che queste norme siano state statuzzate proprio dalla regione più popolata d'Italia, la prima per presenza di immigrati, ove quindi si pone in maniera particolare la questione della convivenza tra le diverse culture e religioni. Uno dei casi che si sono posti maggiormente all'attenzione negli ultimi anni è ad esempio quello dell'assoluta carenza, da parte della popolazione musulmana, di luoghi di incontro e di preghiera nella città di Milano, nel cui solo comune risiedono circa 80 mila persone di religione musulmana. A questo riguardo il dato dell'attenzione inusitata rivolta dal legislatore statutario ai “bisogni spirituali”, “individuali e collettivi”, delle “persone

²⁹¹Cfr. A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali cit.*, pp. 408 secondo il quale codeste norme, pur presentando una struttura lessicale precettiva, mancando l'essenziale requisito della “novità”, potrebbero addirittura non essere qualificate come norme giuridiche. In argomento, è d'obbligo il riferimento alle classiche enunciazioni di Sandulli, *L'attività normativa della pubblica Amministrazione (Origine – Funzione – Caratteri)*, Napoli 1970, p. 97

umane” in quanto tali, al di là quindi di ogni requisito di cittadinanza e di godimento dei diritti civili e politici (art. 1) dovrebbe indirizzare l'amministrazione verso un'interpretazione particolarmente ampia del *favor religionis*, contrariamente a quanto è sembrato accadere negli ultimi tempi. Inoltre la ripetuta espressione di preferenza verso il dialogo (art. 2, co. 4, lett. d) e art. 3, co. 2) potrebbe aver avuto l'effetto di rendere ingiustificabile il rifiuto di intraprendere un percorso in qualche misura istituzionalizzato di cooperazione con le confessioni presenti sul territorio, portando ad includere non solo quelle che abbiano stipulato delle intese con lo stato, ma anche quelle che siano da questo in qualsiasi modo riconosciute e regolate, anche indirettamente. Potrebbe altrimenti risultare contraddittorio riconoscere le confessioni come associazioni in cui si esplica la personalità umana, per poi condizionarne la rilevanza alla procedura di riconoscimento pattizia. Questo sempre che le parole abbiano un senso.

Un impegno come quello assunto dalla Regione inoltre dovrebbe portare a una valutazione costante sia delle misure messe in campo dalle altre regioni, sia di quelle presenti a livello internazionale, con uno stimolo alla ricerca costante e all'adozione delle *best practices* in tema.

Se però la domanda è se queste disposizioni non solo possano influire, ma anche vincolare attivamente il legislatore regionale ordinario, la risposta è ardua. Molto dipenderà dalle forze in campo, come del resto è accaduto e continua ad accadere²⁹². Qui di seguito possiamo solo accennare ad alcuni spunti.

Con l'intero *corpus* delle sue norme in tema di libertà religiosa, che vanno

292C. E. Gallo, *Il valore delle disposizioni di cit.*

dalla valorizzazione dall'impegno assunto dall'ordinamento regionale per la soddisfazione effettiva dei bisogni spirituali e dell'attuazione concreta della libertà religiosa dei residenti (art. 2, commi 1, 2 e 4 lett. f) e della collaborazione con le confessioni religiose che non siano “anti-ordinamento” (artt. 2, co. 3; art. 2, co. 4, lett. d); art. 3, co. 2), viene operata una sorta di positivizzazione esplicita della “laicità positiva”, che come si sa è in Italia soprattutto una creazione della giurisprudenza costituzionale, sulla base di un'interpretazione sistematica che poggia sugli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20. Una riforma costituzionale che modifichi profondamente queste disposizioni appare al momento assai improbabile, così come un radicale mutamento giurisprudenziale: in tutti e due i casi però, lo statuto della regione Lombardia potrebbe accogliere nel suo ombrello di protezione, aumentando l'ambito della sua efficacia, tutte quelle disposizioni che regolino le prestazioni effettive poste in essere dalla regione, nell'ambito delle sue competenze, a favore delle esigenze spirituali dei suoi membri. Come detto si tratta di eventi assai improbabili, che tuttavia non possono essere esclusi a priori.

Un effetto concreto che si potrebbe attribuire, forse un po' forzosamente, al complesso delle norme potrebbe inoltre quello di cristallizzare in qualche modo gli elementi favorevoli presenti nella legislazione regionale, che concorrano a dare attuazione concreta all'attuazione della libertà religiosa negli ambiti afferenti alla potestà della regione, ad esempio nei settori della sanità e dell'educazione. Se venisse accettata questa impostazione diverrebbe dunque problematica una *reformatio in pejus*, di una norma che mettesse in discussione dei diritti già acquisiti in tema di libertà religiosa.

Un altro ambito di azione possibile per la normativa statutaria, se solo si

volesse prenderne sul serio le potenzialità normative, potrebbe essere quella di spingere in qualche modo il legislatore ordinario regionale a cogliere le opportunità poste in essere dalla normativa statale facoltizzante.

1.4 La collaborazione con le confessioni religiose

Rispetto alle altre normative regionali che in qualche modo trattano e di conseguenza regolano il fenomeno religioso, apparentemente qualche problema in più potrebbero dare quelle che concernono le relazioni delle Regioni con i rappresentanti locali delle confessioni, rispetto alle quali c'è da fare i conti innanzitutto coll'art. 117, co. 2, lett. c), il quale avoca alla competenza esclusiva della legislazione statale “i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose”²⁹³.

Le disposizioni di cui agli artt. 6, co. 10 dello statuto laziale, 4 co. 3 di quello calabrese e 2 co. 4, lett. d) di quello lombardo sarebbero quindi inefficaci, in quanto invasive della competenza statale? In verità già la lettera della disposizione costituzionale in esame lascia degli spiragli in proposito, dando l'apparenza di riservare allo Stato solo quelle relazioni che riguardano l'ordinamento nel suo complesso: in questa prospettiva sarebbero riservati allo stato solo i rapporti apicali, mentre resterebbe nelle possibilità delle regioni la possibilità tessere relazioni su problemi locali²⁹⁴.

²⁹³secondo una formula già utilizzata dal 3° co. dell'art. 1 della l. 59/1997 per sottrarre al processo devolutivo le competenze amministrative relative alla materia in questione.

²⁹⁴Nel rispetto delle norme e dei principi costituzionali, oltre che degli eventuali principi fondamentali della legislazione statale in caso di competenza ripartita e, dall'altro, di principi e criteri che negli stessi atti pattizi o negoziati possono essere previsti caso per caso: G. Pastori, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale cit.*, p. 11. A. Mangia ipotizza che la possibilità si concludere accordi sia limitata alla sola ipotesi in cui siano preventivamente previsti a livello nazionale» e allo stesso trovino “copertura” nella disciplina concordataria o in altra disciplina sulla base di questa prodotta: giacché qui a venire in gioco non sarebbe la titolarità del potere di concludere tali intese, ma soltanto la possibilità di “proseguire” a livello locale un meccanismo di contrattazione che, fin dall'inizio, è stato concepito come uno strumento flessibile e che appare, sia pure entro i limiti fissati dalla riforma del 1985, dilatabile a discrezione delle parti (*Stato e confessioni religiose, cit.*, pp.

Lo schema assomiglierebbe dunque in maniera sostanziale a quello dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea, assegnati alla competenza esclusiva statale per quanto riguarda il governo centrale (art. 117, co. 2, lett. a) e alla competenza concorrente per quanto loro concerne.

La possibilità di una collaborazione istituzionale a livello locale era già prevista dalla normativa statale, come ad esempio dall'art. 154, co. 1, lett. d del d.lgs. 112/1998 il quale, procedendo al conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali, prevedeva la partecipazione alla "commissione per i beni e le attività culturali", da istituire in ciascuna regione, di un soggetto designato dalla Conferenza episcopale regionale²⁹⁵. A parte le previsioni espresse di legge il fatto che lo spettro degli accordi tra lo Stato e le confessioni religiose non si limitasse nel ricorso alle trattative apicali era testimoniato proprio dall'esperienza concreta condotta dalle regioni nelle materie ecclesiastiche, ove era stato adottato massicciamente il metodo della condivisione e del confronto istituzionalizzato soprattutto con gli ordinari cattolici e le conferenze episcopali regionali²⁹⁶.

351-352). P. L. Consorti, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose?* cit., p. 18-20. Secondo D. Milani (*La tutela cit.*, p. 219) «la riserva sancita dalla lett. c) del 2° c. dell'art. 117 non preclude alle regioni la conclusione di accordi di collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese nelle materie di loro competenza, ci si trova, però, di fronte ad un duplice ordine di problemi: da un lato, l'individuazione delle materie effettivamente rientranti nella sfera di attribuzione delle regioni; dall'altro, la determinazione della natura di tali accordi».

295D. Milani, *La tutela cit.*, p. 214; A.G. Chizzoniti, criticando la mancata previsione della presenza in detto organismo di rappresentanti delle confessioni religiose di minoranza, auspica un allargamento «magari discrezionale (e/o su richiesta degli organismi confessionali interessati) lasciato alla competenza della regione» ogni qual volta si ravvisa la necessità di tutelare gli interessi religiosi di altre confessioni: *Gli itinerari turistico-religiosi giubilari tra turismo e cultura*, in *Aedon*, n. 1/1999, www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/achizz.htm#5.

296D. Milani, *La tutela cit.*, p. 214-216, dove sono citate un'ampia scelta di convenzioni tra regioni e conferenze episcopali per la trattazione dei temi suddetti. R. Botta, (*L'esperienza delle regioni italiane*, in G. Feliciani (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, 2000, pp. 273-4) riteneva che la scomparsa della materia in questione dall'elenco di quelle assegnate alla legislazione esclusiva dello Stato nel p.d.l. Cost. approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione Bicamerale, presieduta dall'on. D'Alema, costituisse un segno tangibile dell'effettivo superamento della "logica ordinamentale" sottesa alla Costituzione del 1948. *Contra* U. De Siervo, *Il fattore religioso nella*

Il concordato e le intese concluse a livello centrale lascerebbero quindi spazio alla loro attuazione nelle materie di ambito regionale, le quali anzi vi sarebbero vincolate, così come con gli altri accordi di natura internazionale. Il problema potrebbe porsi semmai in ragione alla determinazione degli ambiti e delle possibilità concreta di questo principio da parte delle regioni, in base alle loro competenze istituzionali. Già prima della riforma del titolo V erano infatti presenti non pochi momenti di “contrattazione decentrata” fra soggetti ecclesiastici ed autonomie locali, avviati ancor prima della riforma, costituendo di fatto una delle caratteristiche peculiari della laicità nell'accezione italiana, che fa della condivisione uno dei punti essenziali del sistema.

La possibilità di intrattenere forme di collaborazione con le confessioni rientra nel concetto allargato di sussidiarietà, secondo il quale lo stato non solo interpella, ma coinvolge direttamente le altre realtà sociali nella gestione della cosa pubblica, secondo forme di collaborazione istituzionalizzata. Non a caso, anche negli statuti che non fanno riferimento esplicito ad altre confessioni “è possibile ricavare un ruolo per le confessioni religiose attraverso la loro ricomprensione in categorie più generali²⁹⁷”.

Stante la peculiarità delle disposizioni riprodotte, bisogna comunque

prospettiva del federalismo, in G. Feliciani (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, cit., pp. 58-9, secondo cui l'omissione nella lettera dell'art. 58 della materia dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose altro non era se non «una mera dimenticanza o un errore redazionale». Conferme al superamento della logica interordinamentale sembrano, peraltro, venire dalla stessa Corte Cost. con la sent. n. 1 del 13 gennaio 2004. Tramite essa il Giudice delle leggi è stato chiamato a decidere su un ricorso presentato da Marche, Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria avverso l'art. 52, c. 17 della l. n. 448/2001 recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2002, per asserita violazione del 4° c. dell'art. 117 Cost. in base al quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

297E. Rossi, *Il fenomeno religioso* cit.; M. Parisi, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, in *Diritto ecclesiastico*, 2003, pp. 359-360.

ricordare che anche in altri statuti esistono degli strumenti mediante i quali le organizzazioni confessionali possono svolgere un ruolo attivo nell'ordinamento regionale: è il caso ad esempio della “Conferenza permanente delle autonomie sociali”, prevista dallo statuto toscano (art. 61), e dalla “Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale” pugliese (art. 46), alla quale partecipano anche “delegati delle autonomie funzionali, delle formazioni sociali e del terzo settore”, ove è evidente la necessità di considerare le confessioni nell’ambito delle “formazioni sociali”²⁹⁸. Lo statuto marchigiano demanda alla legge l’istituzione di «organismi di partecipazione mediante i quali le formazioni sociali ed altri soggetti rilevanti in ambito regionale esprimono pareri in ordine alle attività di competenza regionale» (art. 40, co. 3), e allo stesso tempo «riconosce il carattere policentrico della società marchigiana ed in particolare il suo esprimersi nelle diverse articolazioni democratiche delle autonomie locali, funzionali e sociali», garantendo «la più ampia partecipazione delle forze sociali all’esercizio dell’attività legislativa e amministrativa» e favorendo «sulla base del principio di sussidiarietà, l’iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento delle attività di interesse generale» (art. 2, co. 3, 5 e 7). In alcuni casi ancora il risultato del coinvolgimento delle organizzazioni e i rappresentanti confessionali nei processi di decisione della regione può essere ottenuto tramite la previsione di categorie ancora più ampie rispetto a quelle di “autonomie sociali” e di “formazioni sociali”. Così ad esempio lo statuto piemontese prevede che «La Regione [...] consulta, ritenendo il loro apporto elemento fondamentale della politica regionale, i sindacati dei lavoratori, le

²⁹⁸Riguardo la possibilità di includere anche le confessioni in questo tipo di organismi v. E. Rossi, *Il fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali cit.*, p. 312.

organizzazioni di categoria, le formazioni sociali, le istituzioni culturali, le associazioni, le autonomie funzionali e gli organismi in cui si articola la comunità regionale» (art. 2, co. 4); mentre quello calabrese stabilisce che «la Regione promuove la partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese [...] al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni» (art. 4, co. 1).

In tutti gli altri casi forme di collaborazione con le confessioni, anche se non espressamente previste, paiono comunque ricadere nelle facoltà dell'ente regionale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, accolto esplicitamente o implicitamente in numerosi statuti; è però ovvio che l'assimilazione ad altre esperienze, eterogenee e profondamente diverse per fine perseguito e organizzazione, rischia in questo modo di ridurne significativamente l'importanza ed il ruolo, mentre le forme di cooperazione diretta appaiono per certi versi il mezzo più idoneo a garantire il rispetto dei caratteri di peculiarità delle formazioni sociali a base religiosa, favorendone una più decisa autonomia in ragione del perseguimento delle finalità di religione o di culto²⁹⁹.

2 Identità e cultura negli statuti

Dopo aver affrontato lo studio delle disposizioni che trattano la libertà religiosa e la collaborazione istituzionale con le confessioni presenti sul territorio, ci occupiamo adesso delle norme statutarie che richiamano le radici religiose della comunità regionale. A differenza delle disposizioni già

²⁹⁹M. Parisi, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, in *Dir. eccles.*, 2003, pp. 359-360.

trattate queste ricadono solo in parte nell'ambito del diritto ecclesiastico regionale – che abbiamo già visto nel capitolo precedente essere pacificamente ammesso nella prassi e nella teoria – bensì sembrano attenere a una caratterizzazione più ampia, potremmo dire totale, dell'ordinamento regionale, ovvero alla forma di governo e ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di cui all'art. 123.

Ovviamente il senso che si rivelerà in concreto ricavabile dalle disposizioni in esame non potrà rappresentare una compressione dei diritti costituzionali dei cittadini, né come singoli che nelle formazioni “sociali ove si esplica la loro personalità” (art. 3 Cost.), né potrà minare il principio della loro uguaglianza di fronte alla legge; potrebbe semmai avere senso riflettere se tale divieto di discriminazione da parte dello stato, fissato dalla Costituzione con riguardo alle persone – singole o nelle formazioni sociali – possa o meno essere riferito anche alle idee e culture. Nel corso di questa breve trattazione tenteremo di tralasciare le posizioni ideologiche, inerenti l'opportunità o meno dei riferimenti in esame, bensì tenteremo di basarci soprattutto sulla realtà, ovvero al fatto concreto che essi sono stati voluti vista alla luce del dettato costituzionale e dei principi del nostro ordinamento.

Come abbiamo già accennato, le disposizioni che stiamo sottoponendo ad esame in questo capitolo sembrano possedere la peculiarità di collegare l'elemento religioso a un discorso più complesso, che fa riferimento all'identità e delle comunità locali e delle istituzioni chiamate in qualche modo a rappresentarle. Una riflessione, quella sull'identità, che era già presente in maniera meno pronunciata nei primi statuti del 1971, alla quale le forze politiche regionali hanno ritenuto di non potersi sottrarre, al di là

della decisione di inserire o meno un riferimento al cristianesimo nelle carte statutarie; in effetti la religione è stato solo uno degli elementi attraverso i quali si è inteso dare una caratterizzazione delle istituzioni regionali, accanto alla citazione di valori morali e ideali, alla storia³⁰⁰ e financo alla geografia, come nel caso della Liguria e della Puglia.

Questo tentativo di collegamento con la realtà storica e sociale ha forse contribuito in maniera decisiva a spiazzare la dottrina rispetto alla liceità e alla reale portata delle disposizioni in esame: secondo l'impostazione prevalente, infatti, non è materia che spetti al diritto, nemmeno ai suoi più alti livelli, quella di stabilire una storia e un'identità condivisa della comunità, tanto più se si tratti fonti subordinate alla Costituzione. Un'identità comune può, secondo quest'impostazione, fondarsi su una storia, o una morale o dei valori politici e ideali condivisi, ma qualsiasi azione dello stato in questi ambiti sarebbe alternativamente inefficace – perché inidonea a impegnare i membri della comunità – oppure intrinsecamente illiberale, in quanto pretenderebbe in materie che riguardano la ricerca scientifica oppure attribuite alla libertà di coscienza.

In secondo luogo, laddove si ammettesse l'opportunità da parte di un testo normativa di scegliere o di elaborare un modello storico o culturale di riferimento, si pone il problema se in questo possa rientrare anche al

³⁰⁰Liguria, Emilia-Romagna e Marche, queste ultime nei rispettivi preamboli, fanno riferimento alla resistenza, le Marche fanno riferimento al risorgimento. Non bisogna del resto dimenticare come anche i concetti storici siano il frutto di ricerche e di interpretazioni che possono condurre anche a risultati dissonanti: solo per fare un esempio sotto lo stesso concetto di resistenza vengono racchiuse in un giudizio complessivo storie ed esperienze anche molto diverse, dai militari ai monarchici, alle bande che si rifacevano già a un partito o ad una ideologia dominante, alla Sicilia, dove ci fu anche un intervento importante della mafia, alla Venezia-Giulia, dove le bande slavo-comuniste avevano intenti di occupazione che di liberazione, e per questo combatterono contro le formazioni partigiane di altro orientamento ideologico: P. Simoncelli, *“Repubblica nata dalla Resistenza” o “processo fondativo delle Istituzioni repubblicane”?* A quali valori fare richiamo negli (eventuali) preamboli degli statuti regionali, 16 giugno 2003, in www.federalismi.it. Cfr. A. Pugiotto, *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 1, p. 7, apparso poi in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a proposito del proliferare nell'odierna legislazione di diverse “giornate della memoria”.

religione, e in che termini. Il limite con cui confrontarsi in questo caso è con il principio di distinzione-separazione tra religione e potere statale che, sotto diversi termini contraddistingue la civiltà giuridica occidentale nel suo complesso, e che in Italia viene normalmente espresso col termine di “laicità”.

2.1 Radici, cultura, valori e identità

Comunemente ci si riferisce alla “proprie radici” per indicare l'insieme delle relazioni ambientali che in qualche modo influenzano in maniera decisiva – anche se non univoca – la vita di ognuno. Espressione nata soprattutto per esprimere un vissuto di tipo personale e familiare, recentemente questa locuzione ha iniziato ad essere riferita a organismi associati³⁰¹. Nel senso appena delineato, la nozione di radici è strettamente collegata a quella di patrimonio culturale, e quindi di cultura: il complesso di sedimentazioni storiche e concettuali che contribuiscono in maniera decisiva alla formazione di un individuo e di una comunità, non in modo tale però da annullare deterministicamente la possibilità da parte di questi di innovare, accrescere, accettare e rifiutare la cultura di origine³⁰². In

³⁰¹È del resto altrettanto vero che da sempre i riferimenti a una storia o a una genealogia condivisa, anche se mitici, hanno giocato un ruolo essenziale nella costruzione e nella vita dei gruppi, costituendo fattori decisivi per l'instaurazione e la costruzione dell'ordinamento: P. Prodi fa l'esempio dell'importanza della genealogia del fondatore, e quindi della sua parentela con i capostipiti delle altre città e popolazioni italiane nell'acquisizione da parte Roma del dominio del Lazio e dell'Italia, *Radici cristiane*, in *Le parole della politica*, Roma 2006, p. 113. In sociologia anche il concetto di etnia, che pure a differenza di quello di razza non si basa sulle caratteristiche fisiche bensì su quelle di culturali, il mito di una comune origine, oltre alla condivisione di memorie tradizioni e delle pratiche religiose, è considerato fondamentale: A. Bagnasco, M. Barbagli e A. Cavalli, *Corso di Sociologia*, Bologna 1997, pp. 418-422.

³⁰²Il significato nel quale intendiamo il termine cultura è piuttosto tardo, entrato nell'uso intorno al XIX secolo, mentre prima era ancora collegato al significato originario, indicante un'attività agricola. In quest'accezione esso era utilizzato anche nella Costituzione francese del 24 giugno 1793 (il testo costituzionale più risalente nel quale esso è rinvenuto), la quale all'art. 17 stabiliva che «*Nul genre de travail, de culture, de commerce, ne peut être interdit à l'industrie des citoyens*». Trattandosi di un concetto-base, la definizione di cultura è oggi un tema controverso, contandosi fino a oltre 300 definizioni: D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione Europea*, Padova 2008, p. 26-54.

particolare il mondo occidentale si è distinto negli ultimi tempi per la sua capacità di rielaborare creativamente la propria cultura, anche in maniera traumatica; è altrettanto vero che l'influsso delle generazioni che ci hanno preceduto non è mai completamente annullabile con atti di volontà: la loro influenza rimane, a cominciare dall'utilizzo della lingua, e quindi di un determinato patrimonio concettuale.

All'idea di cultura e di radici può essere accostato quella di identità³⁰³; Tautologicamente si potrebbe dire indicare l'identità – dal latino *idem*: stesso, medesimo – come l'insieme di caratteristiche che rendono qualcuno o qualcosa quello che è, distinguendolo dagli altri³⁰⁴. Da un punto di vista sociologico e della psicologia sociale il concetto di identità riguarda, per un verso, il modo in cui l'individuo considera e costruisce sé stesso come membro di determinati gruppi sociali: nazione, classe sociale, livello culturale, etnia, genere, professione e così via, e, per l'altro, il modo in cui le norme di quei gruppi consentono a ciascun individuo di pensarsi,

303«*Culture is the bedrock on which peoples build their identity*», in S. Owen-Vandersluis, *Ethics and Cultural Policy in a Global Economy*, Hampshire 2003, p. 168; per contro P. Hþberle, «*actualmente casi todo se hace pasar como cultura, se aplica inflacionariamente la palabra*» (*Soberanía cultural en el Estado Federal: desarrollos y perspectivas*, in *Patrimonio Cultural y Derecho*, 2005, 9, p. 45); in tale senso anche R. Barranco Vela, *El régimen jurídico-administrativo de la cultura*, in F. Balaguer Callejón (a cura di), *Derecho Constitucional y Cultura*, Madrid 2003, pp. 197 ss. «*L'identité est un sorte de foyer virtuel auquel il nous est indispensable de nous référer pour expliquer un certain nombre de choses, mais sans qu'il ait jamais d'existence réelle*»: C. Lévi-Strauss, *L'identité*, Paris 1977, p. 332.

304Stando all'insegnamento di Erikson, uno dei primi psicologi ad interessarsi sistematicamente a questo concetto è possibile distinguere tra l'identità dell'ego e dell'io (talvolta identificato semplicemente con il sé) che rappresenta il senso di continuità psicologica, l'identità personale, ovvero l'insieme delle caratteristiche che distinguono ogni persona dalle altre, e l'identità sociale o culturale, consistente nel gruppo di ruoli sociali che la persona svolge o potrebbe svolgere: la psicologia sociale e la sociologia si occupano di identità soprattutto sotto quest'ultimo aspetto. (J. E. Côté, C. G. Levine, *Identity formation, agency, and culture: a social psychological synthesis*, Mahawah NJ 2002, pp. 32-46). Dell'opera di Erikson è considerato un continuatore J. Marcia, il cui paradigma si basa sui concetti correlati di esplorazione e di impegno (*commitment*): secondo questo autore l'identità di ognuno è determinata dal *mix* secondo il quale accoglie modelli prestabiliti per lui e cerca altri nuovi. Dal punto di vista della psicologia cognitiva l'identità può essere considerata come strettamente connessa alla percezione del sé e all'autocoscienza: M. R. Leary, J. P. Tangney (a cura di), *Handbook of self and identity*, New York 2003, in part. pp. 3-46.

muoversi, collocarsi e relazionarsi rispetto a sé stesso, agli altri, al gruppo a cui afferisce ed ai gruppi esterni intesi, percepiti e classificati come alterità. Ne deriva che i meccanismi che regolano la formazione e il mantenimento di un'identità culturale o sociale sono essenzialmente relazionali, basati sulla distinzione tra gli individui appartenenti e quelli estranei al gruppo, con una predilezione e un favoritismo per i primi. Da questo derivano due caratteristiche: innanzitutto che il formarsi e il mantenersi di un'identità è sempre un percorso che si delinea in relazione con gli altri individui e gli altri gruppi; in secondo luogo, ciascun individuo dispone potenzialmente di diverse, quasi infinite identità, in relazione ai differenti contesti (lavoro, famiglia, associazioni, politica), i quali sono a loro volta in perenne evoluzione. L'identità è dunque il complesso delle caratteristiche che “ci rendono noi stessi”, catalogabili, riconoscibili allo stesso tempo a noi e agli altri; di conseguenza la riflessione sull'identità si dipana sulle caratteristiche essenziali della nostra persona o del gruppo al quale apparteniamo³⁰⁵. In particolare un popolo, un *ethnos*, si basa sulla condivisione di un nome, del mito di una comune origine, di memorie e tradizioni, di una cultura – formata anche da credenze religiose – di un territorio e di un sentimento di solidarietà tra gli appartenenti³⁰⁶. A queste caratteristiche normalmente si affiancano un sistema di valori, derivato dalle tradizioni ancestrali, e un sistema simbolico, che permette agli appartenenti al gruppo di riconoscersi tra loro.

305scrive G. Bavetta che l'identità è il diritto del soggetto di essere se stesso rispetto ai propri simili, cioè il diritto di distinguersi e di essere distinto da tutti gli altri, (voce *Identità (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, p. 953); secondo Z. Zencovich l'identità costituisce una sintesi della storia di ciascun soggetto, (voce *Identità personale*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, vol. IX, p. 294).

306L'etnia, a differenza della razza, non si basa sulle caratteristiche fisiche, trasmesse tramite il corredo ereditario da uno o più capostipiti alla discendenza, ma su quelle di culturali. La differenza con una nazione sta nel fatto di avere, o comunque di rivendicare un'autonomia politica. Cfr. A. Bagnasco, M. Barbagli, A. Cavalli, *Corso di Sociologia*, Bologna 1997, pp. 418-422.

Soprattutto negli ultimi anni l'identità non ha goduto, per così dire, di buona stampa, essendo spesso indicata come una delle cause delle divisioni e dei conflitti nelle e tra le società, un concetto pericoloso del quale nell'età moderna si dovrebbe trovare il coraggio di fare a meno³⁰⁷.

Concludendo radici e identità possono essere considerati concetti strettamente connessi, tanto da poter essere considerati quasi equivalenti: le prime indicando semmai il complesso dei fattori esogeni – rispetto alle quali c'è stata comunque una qualche forma di distacco – che contribuiscono alla costruzione dell'identità vera e propria, realtà in continuo divenire che porta l'individuo o il gruppo a precisarsi progressivamente rispetto agli altri individui e agli altri gruppi.

2.2 Identità e diritto

Il possesso di un'identità è un elemento fondamentale nella formazione e nella sopravvivenza dei gruppi; senza nessuna pretesa di univocità e di completezza, nella storia occidentale è stata dapprima fondamentale la comunione religiosa e poi, con il rompersi di questa nel XVI secolo, il formarsi delle identità nazionali. Il secolo scorso, soprattutto a partire della prima guerra mondiale, ha visto progressivamente declinare l'idea di nazione, alla quale è stata progressivamente sostituita l'appartenenza sociale e politica; negli ultimi anni, coll'indebolirsi della presa anche da parte di questi ultimi concetti è infine venuto progressivamente acquisendo sempre maggiore rilievo l'idea di identità culturale e religiosa³⁰⁸.

307F. Remotti, *Contro l'identità*, Roma-Bari, 1996; U. Fabietti, *L'identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Roma 1995; tra gli psicologi G. Lai, *Disidentità*, Milano 1988; tra gli storici A.M. Thiesse, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna 1999.

308Riflette come il concetto di cultura negli ultimi tempi si sia progressivamente a sostituito a quello di nazione per efficacia legittimante dell'ordinamento G. Kreis, *La questione dell'identità nazionale*, in P. Hugger (a cura di), *La Svizzera. Vita e cultura popolare*, vol. 2, Bellinzona 1992, p. 781 ss.; F. Viola,

Eppure le problematiche collegate alla cultura e all'identità, mentre sono ritenute fondamentali per lo studio e la comprensione della scienza politica, spesso sono ancora percepite come estranee rispetto al diritto. Perché? È possibile che questo derivi innanzitutto dal concetto, molto radicato nella dottrina moderna, di norma giuridica come comando, alla quale è ricollegata una sanzione³⁰⁹, mentre l'identità è associata piuttosto alla memoria, e quindi alla struttura della narrazione³¹⁰. Tutto ciò che non fosse

Identità e comunità: il senso morale della politica, Milano 1999, p. 50, 137; P. Costa, D. Zolo, E. Santoro, *Lo stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano 2002, p. 406; A. de Benoist, *Identità e comunità*, Napoli 2005.

309Seguendo la lezione di N. Bobbio, secondo il quale è possibile distinguere tre funzioni fondamentali del linguaggio: descrittiva, espressiva e prescrittiva: *Teoria generale del diritto*, Torino 1993, pp. 50-53. La rappresentazione offerta del P.G. viene ricavata da una definizione formulata da H.L.A. Hart (*Positivism and Separation of Law and Morals*, in *Harvard law review*, 1958, 71, p. 601 s.), che si articola in cinque tesi: 1) le leggi sono comandi di esseri umani; 2) non vi è connessione necessaria tra diritto e morale, ossia tra il diritto com'è ed il diritto come deve essere; 3) lo studio del significato dei concetti giuridici ha valore di per sé ed è differente dall'analisi storica o sociologica, così come dalla valutazione del diritto in termini morali, sociali, di "funzionalità" o di altro tipo; 4) l'ordinamento giuridico è un "sistema logico chiuso" nel quale corrette decisioni possono essere dedotte con mezzi logici da norme senza riferimento a scopi sociali o principi morali; 5) i giudizi morali non possono essere sostenuti con argomenti cognitivi: A. Baldassarre, *Miseria del positivismo giuridico*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino 2005, p. 201 ss.; S. Civitarese Matteucci *Miseria del positivismo giuridico? Giuspositivismo e scienza del diritto pubblico*, in *Diritto Pubblico*, 2006, 3, pp. 685 ss.; R. Guastini, *Sostiene Baldassarre*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2007, 2, p. 1374, con replica di A. Baldassarre nella stessa *Rivista*, 2007, 4, p. 3251.

310Secondo P. Ricoeur la persona non è un'identità distinta dalla sue esperienza: è al contrario anzi "l'identità della storia che fa l'identità del personaggio" (*Soi-même comme un autre*, Paris 1990, p. 175); secondo A. de Benoist «l'identità è una definizione di se stessi, in parte implicita, che un soggetto elabora e ridefinisce per tutto l'arco della vita, in un processo propriamente vitale. L'identità è fondamentalmente di natura narrativa ed autonarrativa; il suo vero soggetto è colui che enuncia questa narrazione»: *Identità e comunità*, Napoli 2005, p. 56. Quanto al rapporto tra comando e narrazione, appare più frequente nella cultura giuridica anglosassone, in particolare in quella statunitense, la sottolineatura delle caratteristiche letterarie del testo giuridico e della dottrina, al di là del loro valore cogente: già il famoso giudice Benjamin Nathan Cardozo considerava le sentenze come esempi di scrittura letteraria, mentre dai primi anni '70, con l'opera di J. B. White (*The Legal Imagination: Studies in the Nature of Legal Thought and Expression*, Boston 1973), vede addirittura la luce il movimento "Diritto e letteratura" sulla base di alcuni presupposti, come lo studio della letteratura come strumento per analizzare la rilevanza etica del diritto e l'importanza in tutti e due i campi del linguaggio, e quindi dell'esegesi e degli strumenti ermeneutici. In questo senso anche il diritto "non è che una storia, come le altre, da interpretare": G. Minda, *Teorie postmoderne del diritto*, Bologna 2001, pp. 250-251. «Il diritto dunque non coincide semplicemente con un sistema di regole e principi e neppure è riducibile a scelte politiche o interessi di classe. Piuttosto corrisponde ad una serie di modi di pensare, di aspettative, a ciò che si chiama comunemente "cultura". Sistema ricco e complesso a livello di contenuti e di forme, il diritto vede il suo potere, secondo White, nel proprio linguaggio, nell'aspetto coercitivo della sua retorica»: F. Pennino, *L'interpretazione nel movimento "diritto e letteratura"*, disponibile su www.giuri.unige.it/corsistudio/dottdiritto/documents/pennino.doc.

classificabile come comando starebbe quindi a monte della norma vera e propria e quindi non imperativo, non “giuridico”. Enunciati del genere poi, quand'anche fossero presenti in testi normativi regolarmente approvati, sarebbero tutt'al più tecnicamente sussumibili nella categoria della *motivazione* dell'atto la quale, come si sa, non solo non fa parte del contenuto normativo, ma non vincola nemmeno l'interprete³¹¹.

I dubbi di buona parte della dottrina sono spiegabili sulla base di quel bagaglio di concetti caratteristico della formazione di ogni giurista moderno, a cominciare dalla teoria del positivismo giuridico. Quest'ultimo, nel porre come centro della propria riflessione il diritto positivo, conta due fondamentali presupposti: la concezione del diritto come comando, e la separazione del diritto dalla morale, intesa quest'ultima come sistema di giudizi basato su considerazioni storiche, religiose, etiche, sociologiche, tutto quanto insomma sia esterno al diritto inteso come comando statale³¹².

Il processo storico che ha portato a questo risultato può essere fatto risalire alla Riforma e alla nascita degli stati nazionali, ed è stato sostanzialmente difeso dai molteplici attacchi che gli sono stati rivolti essenzialmente dal pensiero cattolico e da quello marxista, in quanto concezione di diritto come limite e garanzia nei confronti dello stesso potere che lo pone in essere, e che quindi deve per quanto possibile riguardare solo comportamenti esterni³¹³. Secondo questa concezione ciò che attiene alla

311 Tale regola ermeneutica sarebbe dovuta, secondo N. Colaianni (*Europa senza radici (cristiane)?*, in *Politica del diritto*, 2004, 4, pp. 519-520) ad una “lotta per la libertà religiosa”, condotta dai giuristi contro le convinzioni dello stesso legislatore.

312 H. L. A. Hart, *Il positivismo e la separazione tra diritto e morale*, in *Contributi all'analisi del diritto*, Milano 1964, pp. 119-120; *Il concetto di diritto*, Torino 1965, pp. 299-300; N. Bobbio, *Il positivismo giuridico*, 1961, 3a ed. 1996; *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, 1965. Secondo H. Kelsen le norme appartengono esclusivamente alla categoria del dover-essere, *sollen*, in quanto tali non possono trovare fondamento nell'essere, nel *sein*: H. Kelsen, *General theory of law and state*, Cambridge MA 1945, ristampa anastatica Clark, NJ, 2007, p. 111.

313 Al positivismo giuridico sono stati portati nei decenni passati dei duri attacchi, nel nostro paese principalmente dai pensatori di estrazione cattolica e marxista (“il positivismo giuridico è una cosa

morale non può essere diritto, come non lo può essere ciò che non è formulato come comando.

La ricostruzione giuspositivistica di solito tende a presentarsi come neutrale e scientifica rispetto alle altre; eppure a questo riguardo è stato notato che la separazione tra diritto e morale è strettamente connessa da un punto di vista filosofico alla negazione della possibilità di una morale razionale e oggettiva: *in buona sostanza il giuspositivismo poggia su una solida base di relativismo etico*³¹⁴. Questa concezione dunque rischia di diventare a sua volta portatore proprio di una di quelle filosofie morali delle quali dichiara di volersi disinteressare³¹⁵.

cattiva” perché pone il diritto nelle mani del tiranno o della classe egemone), uniti alla corrente del realismo giuridico (“il positivismo giuridico è impossibile”, perché troppo complessa e multiforme è la società, e quindi anche i modi di produzione delle norme) e a quella istituzionalista, che fa capo principalmente all’opera di Santi Romano (secondo la quale quello normativo non è che un aspetto del fenomeno giuridico, il quale viene invece ad identificarsi con la società nel suo complesso, con le sue strutture di potere): U. Scarpelli, *Cos’è il positivismo giuridico*, Milano 1965, pp. 135.

314M. A. Cattaneo, *Il positivismo giuridico inglese – Hobbes, Bentham, Austin*, Milano 1962, p. 33; cfr. E. Sgreccia, *Manuale di bioetica*, Milano 2007, Vol. 1, p. 76; U. Scarpelli, *Cos’è il positivismo giuridico*, Milano 1965, pp. 21-22; U. Scarpelli ricollega il relativismo ai concetti di tolleranza e del rispetto della libertà altrui, propri della concezione liberale: «la scelta e le tecniche del positivismo giuridico trovano la loro fondazione più profonda e più salda in una filosofia morale relativistica». In *Cos’è il positivismo giuridico*, Milano 1965, p. 153. Kelsen sembra riferire il relativismo alla democrazia, piuttosto che la dottrina giuspositivistica: la filosofia della democrazia è «il relativismo filosofico»: *La Democrazia*, p. 214. *Contra* N. Bobbio, che invece ritiene che il giuspositivismo legato da una precisa filosofia morale: *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano 1977, pp. 150-151.

315Questa concezione filosofica del giuspositivismo si contrappone quindi una visione “scientifica” del diritto positivo, che si limiterebbe a porre come oggetto del proprio studio, senza petizioni di principio di sorta, il diritto prodotto in un determinato ordinamento. Il problema è che anche quest’altra concezione del diritto positivo di fatto fa propri, senza esplicitarli, i presupposti della prima concezione: si continua ad intendere il diritto come insieme di comandi di origine statali, che hanno valore e forza per il semplice fatto di essere posti in essere, senza considerare una loro corrispondenza a principi superiori, esterni al sistema giuridico. Un corollario di questa concezione è l’idea che il giurista e il giudice non possano creare diritto, bensì si basino sempre nell’esercizio dei loro uffici sul diritto esistente, il quale può venire semmai specificato nel caso concreto attraverso operazioni logiche: N. Bobbio, *Aspetti del positivismo giuridico*, in *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano 1965, pp. 101-126; U. Scarpelli, *Cos’è il positivismo giuridico*, Milano 1965, pp. 23-27. Occorre comunque ricordare come a queste concezioni, che ricollegano il positivismo giuridico ora ad una precisa teoria filosofica morale, ora all’adozione di un metodo e alla scelta di un oggetto, si contrappone l’affascinante posizione relativa di Uberto Scarpelli, per il quale esso – né scelta di filosofia morale né di metodo – si giustifica in funzione di una precisa scelta politica da parte del giurista: una scelta a favore dello stato moderno che, con la sua concentrazione del potere in capo al principe, ha unito e pacificato la comunità politica su basi diverse da quelle delle fede e delle tradizioni condivise. Per il filosofo e giurista vicentino «[il] positivismo giuridico [è] una scelta

Ora bisogna notare come questo modello negli ultimi tempi sia entrato in crisi. Da una parte lo stato non può più proclamare il suo monopolio sulla produzione giuridica, vero presupposto della dottrina del diritto positivo; in secondo luogo, non si può disconoscere il valore e l'importanza che valori e principi hanno assunto rispetto al mero esercizio del potere non solo negli ordinamenti anglosassoni, ma anche nella cultura giuridica continentale, quand'anche quest'ultima si sviluppi nominalmente all'interno di un apparentemente rigido sistema delle fonti. Le costituzioni odierne infatti racchiudono valori che sono mutuati da diverse ideologie politiche, i quali esercitano una vera e propria funzione normogenetica che guida l'applicazione e lo sviluppo dell'ordinamento³¹⁶. Evidentemente il fatto di escludere dall'ambito della giuridicità i principi e i valori è divenuto

politica generale in favore del diritto dello stato moderno, che si specifica volta a volta nell'accettazione del principio fondamentale di ciascun sistema di diritto statale, riconoscendovi un movimento orientato all'affermazione ed alla conservazione dello stato moderno, un indirizzo della cultura giuridica che ha dato allo stato moderno il tipo di giurista teorico e pratico di cui lo stato moderno aveva bisogno»; Dopo aver enunciato la sua idea di base, Scarpelli specifica il suo concetto storico-giuridico dello stato moderno: «[c]arattere principale dello stato moderno è la concentrazione del potere, con il superamento delle forme di organizzazione politica in cui il potere era distribuito orizzontalmente e verticalmente in centri di potere autonomi il positivismo giuridico in corrispondenza ammette un'unica fonte di diritto, la fonte costituita da quel potere centralizzato, ed altre fonti ammette soltanto come fonti delegate e subordinate, capaci di produrre diritto in quanto autorizzate dalla fonte primaria e nell'ambito da questa stabilito», da *Cos'è il positivismo giuridico*, Milano 1965, pp. 95-96 s. S. Civitarese Matteucci *Miseria del positivismo giuridico? Giuspositivismo e scienza del diritto pubblico*, in *Diritto Pubblico*, 2006, 3, pp. 685 ss.

³¹⁶cosa che rende ben difficile una lettura del fenomeno del costituzionalismo moderno in termini esclusivamente procedurali, sulla scia di Kelsen, di Hart e del positivismo giuridico classico: G. Bongiovanni, *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Roma-Bari 2005, p. 34; cfr. A. Baldassarre, (*Miseria del positivismo giuridico*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005., p. 220), secondo il quale «con il riconoscimento della Costituzione come fondamento della società e legge superiore [...] i fini e i contenuti stabiliti nella Costituzione diventano i principi fondamentali del discorso giuridico, ai quali vanno subordinate anche la congruenza dei mezzi e l'adeguatezza delle forme. Nella misura in cui sono codificati come valori comuni (costituzionali), i principi morali e quelli politici non possono più essere lasciati fuori della conoscenza e della comprensione giuridica. A queste si chiede ora di spiegare perché e come quei principi limitano la libertà al legislatore. Inoltre, trattandosi di valori emergenti dalla comunità e che operano attivamente per tenere unita quest'ultima, i principi costituzionali possono essere compresi non per deduzione, bensì per induzione, cioè per la imputazione di valore che ad essi conferisce la società». Sul "dopo-Hart" la letteratura è sterminata; cfr. e plurimis G. Minda, *Teorie postmoderne del diritto*, Bologna 2001; S. Ferlito, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli 2005, pp. 9-10; G. Pino, *Il positivismo giuridico di fronte allo Stato costituzionale*, in *Analisi e Diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 1998, pp.203-227.

talmente abituale da arrivare al paradosso di escludere la giuridicità di enunciati che, pur essendo posti in essere con il rispetto delle norme di rango superiore, apparentemente non sembrano rientrare nello schema comando-sanzione³¹⁷. La stessa struttura degli ordinamenti a Costituzione rigida, ove ogni norma è sottoposta al sindacato di costituzionalità rispetto ai principi e ai valori presenti in Costituzione, dovrebbe forse spingere a una più approfondita riconsiderazione su quelli che sono al giorno d'oggi i presupposti del venire legittimamente in essere delle norme giuridiche.

Sta di fatto che la concezione del diritto positivo è nata e si è sviluppata nel confronto continuo con la teoria del diritto naturale da un lato, e con la prospettiva storica del diritto dall'altro in un altro, in una perenne tensione dialettica e in un reciproco scambio: è infatti noto come il processo di codificazione in Europa nasca e si affermi con argomenti di natura giusnaturalistica, in particolare poggiando sulla fiducia nella possibilità di una legislazione razionale e completa, mentre in Germania la codificazione avverrà con l'apporto decisivo della Scuola storica del diritto naturale, la quale affermava la dipendenza del diritto dai costumi e dallo spirito di ciascun popolo³¹⁸. Del resto anche nell'espressione più lucida e tecnicamente perfetta delle teorie che identificano l'ordinamento con il diritto positivo, ci riferiamo ovviamente all'opera di Kelsen, il problema del rapporto con il gruppo umano e con i suoi valori non è pienamente risolto, ma solo sublimato nel concetto di *Grundnorm*³¹⁹.

317È il caso della famosa distinzione tra norme precettive e programmatiche all'interno del dettato costituzionale, poi caduta nella stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale: v. *supra*.

318E. Opocher, *Lezioni di Filosofia del diritto*, Padova 1993; A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, vol. I, Milano, 1987; S. Gasparini, *Illuminismo e codificazione. Appunti dalle lezioni di storia del diritto italiano*, Padova 1993.

319H. Kelsen, *General theory of law and state cit.*, p. 110 ss. Vista l'impossibilità di fondare virtualmente l'obbligo delle leggi: il sistema non può infatti essere completamente autoreferenziale: dal che deriva che la *Grundnorm*, la base sulla quale poggia tutta costruzione della F. Gentile, nel corso delle lezioni di filosofia del diritto nell'a.a. 2006-2007. Per questa ragione ad esempio il concetto di kelseniano di

2.3 Il dilemma di Böckenförde

on l'entrata in crisi modello di stato nazionale, pretesamente autonomo ed autoreferenziale dal punto di vista politico e giuridico, unico monopolista del potere legittimo³²⁰, anche il paradigma liberale della separazione diritto-società, non-essere – essere sembra essere entrato in crisi. Tante le possibili cause, non ancora tutte pienamente identificate: la progressiva individualizzazione e allo stesso tempo la massificazione consumistica della società, cui si accompagna l'indebolimento dei vincoli e delle strutture familiari e sociali; la reazione alle ideologie più o meno totalitarie che avevano dominato il secolo XX e al capitalismo aggressivo; la globalizzazione economica e soprattutto l'aumento dell'immigrazione extraeuropea, che ha posto anche i ceti medi e bassi della popolazione a stretto contatto con culture molto diverse da quelle di provenienza³²¹; infine

Grundnorm incontrava la critica di Herbert L. A. Hart, che la considerava mistificante e come un "inutile duplicazione" (*needless reduplication*) l'asserzione che la Costituzione deve essere obbedita (*The concept of law*, Clarendon Press, 1961, p. 246). Concetto per molti versi sorprendentemente simile a quello, sicuramente più dinamico, della "decisione politica fondamentale di Schmitt, la quale però allo stesso tempo riassume e vivifica l'ordinamento, ma che forse non illumina sufficientemente le dinamiche portano all'adozione di certe norme piuttosto che di altre. Fondato il sistema, di questa problematica la scienza del diritto positivo dichiara espressamente di disinteressarsi, così come si disinteressava dell'applicazione pratica delle norme giuridiche.

320Parafasando M. Weber, secondo il quale lo stato si basa sul "monopolio della violenza (*Gewalt*) legittima": M. Weber, *Scritti politici*, Roma 1998, pp. 220-227; Idem, *Economia e società. Comunità*, Roma 2005, pp. 195-201. Passando dalla riflessione sociologica a quella giuridica il monopolio della forza si traspone nell'aspirazione da parte dello stato nazionale al monopolio della produzione normativa cfr. P. Costa, D. Zolo, E. Santoro, *Lo stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano 2002, pp. 350-365; P. Barcellona, *Il declino dello Stato: riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari 1998. Da molto tempo però le interpretazioni più attive ed efficaci del potere danno risalto al concetto di legittimità in Weber, secondo la quale nessun potere di predominio può comunque essere ridotto al mero dominio. Violenza e potere in questa prospettiva non coinciderebbero, in quanto alla violenza "senza parole", sia essa obbligata o regolativa, fisico-brutale o raffinata, mancherebbe il requisito essenziale della stabilità nel tempo (H. Scheulen, *Survivre a son mandarin. Riflessioni preliminari sulla possibilità di adeguate esperienze di potere*, in L. Pastore, N. G. Limnatis, *Prospettive sul postmoderno*, vol. 2, Milano 2005, p. 182).

321Su questi temi sono negli ultimi anni stati molto influenti soprattutto gli studi condotti dal sociologo Zygmunt Bauman, che ha analizzato gli effetti sulla società di alcuni fenomeni contemporanei, come appunto la globalizzazione, il multiculturalismo, la comunicazione di massa e il consumismo. L'esito di questo percorso di ricerca sta nella famosa espressione di "modernità liquida", nella gli individui

il clima internazionale di tensione e di scontro con l'Islam. Tutti questi elementi hanno spinto verso la ridefinizione del rapporto tra ordinamento e società, tra diritto e cultura, e allo stesso tempo hanno portato alla ribalta le comunità culturali e religiose. L'ordinamento si trova dunque a riflettere sulle esigenze dei nuovi cittadini, sulle loro istanze di riconoscimento e i limiti da assegnargli³²²; al tempo stesso emerge però anche la richiesta di una maggiore protezione delle cultura storica della società, ancora numericamente dominante ma percepita come sotto attacco da parte di gruppi sociali ancora ancora minoritari ma apparentemente più motivati. Un meccanismo per certi versi normale, che segna la reazione a un pericolo di perdita di identità, ma che allo stesso tempo mette in evidenza un altro aspetto: il confronto con l'Islam ha ad esempio portato a una valorizzazione dell'apporto della religione rispetto alla cultura di un popolo e alla convinzione diffusa che la società liberale dello stato sia fortemente ancorata ai valori caratteristici di una visione essenzialmente cristiana.

È in questo contesto che dopo che nella psicologia e nella sociologia anche nella scienza politica e in quella giuridica, soprattutto nei paesi che per primi hanno affrontato i cambiamenti della modernizzazione e dell'immigrazione diffusa, sono maturate delle riflessioni sullo stretto rapporto tra ordinamento e cultura. Secondo quello che è conosciuto come il dilemma o il *diktum* di Böckenförde lo stato moderno, liberale, costituzionale e democratico, “vive di presupposti che esso stesso non è in grado di garantire”: non ci sarebbero insomma regole formali in grado di

cercano spesso di compensare con l'attaccamento a soluzioni a realtà locali o artefatte la perdita di punti di riferimento sociali ed esistenziali: tra gli altri *La solitudine del cittadino globale*, Milano 2000, e *Modernità liquida*, Roma-Bari 2002; cfr. M. A. Toscano, *Introduzione alla sociologia*, Milano 2006, p. 408 ss.

322R. Botta, *Le norme di interesse religioso negli statuti cit.*; A. Pin, *L'Islam in Italia: tra libertà religiosa e principio di laicità*, Padova 2006.

garantire che le norme e le procedure dello stato democratico non possano essere un giorno essere usate contro la sua natura o la sua stessa esistenza³²³. Si tratta di un proposizione per certi versi ovvia, visto che nessun sistema, sia scientifico che filosofico, è in grado di fondare da sé i suoi stessi presupposti³²⁴; il pregio del contributo di Böckenförde consiste semmai innanzitutto nel fatto di porre la questione anche su di un piano giuridico, evidenziando come i presupposti di fatto influenzino non solo il momento fondativo di qualunque ordinamento – cosa piuttosto pacifica anche in una prospettiva pienamente giuspositivistica – bensì anche il vivere e l'evolversi dei sistemi giuridici. In secondo luogo il giurista tedesco respinge ogni tentativo di autoreferenzialità del sistema, attraverso ad esempio l'implementazione di una sorta di “religione dei diritti umani”: per fondare una comunità non bastano i diritti, servono bensì innanzitutto dei doveri, reciproci tra i cittadini e dei cittadini verso la comunità presa nel suo complesso; doveri però i quali possono trovare giustificazione soltanto in una vicinanza, in una comunanza in un vissuto, in una storia, in dei valori condivisi³²⁵.

323Il *diktum* viene formulato per la prima volta in un'opera del 1976 (*Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Frankfurt aM, p. 60), ma viene poi ribadito in diverse altre opere: *Diritto e secolarizzazione cit.*, p. 53, nel quale si scrive: «*lo Stato liberale, secolarizzato, vive di presupposti che esso di per sé non può garantire* [corsivo originale]. Questo è il grande rischio che per amore della libertà lo Stato deve affrontare. Come Stato liberale, esso da una parte può sussistere soltanto se la libertà che concede ai suoi cittadini si regola a partire dall'interno, dalla sostanza morale del singolo e dall'omogeneità della società. D'altra parte, esso non può cercare di garantire queste forze regolatrici interne da solo, ossia con i mezzi della costrizione giuridica e del comando autoritario, senza perciò rinunciare alla sua natura liberale e - sul piano secolarizzato - ricadere in quella pretesa di totalità dalla quale è uscito nelle guerre di religione».

324Come un novello Barone di Münchhausen che tenti di salvarsi dalle sabbie mobili tenendosi da solo al suo codino: H. Kelsen, *General theory of law and state cit.*, p. 419.

325*Diritto e secolarizzazione cit.*, pp. 158-160. cfr. sul punto V. Strazzeri (*Identità e diritti in Europa cit.*), secondo la quale un ordinamento giuridico, in quanto espressione di una determinata comunità umana, si fonda anche sulla condivisione dei valori, nell'aver insomma un'identità comune. In questo senso anche la Carta di Nizza – così come molti altri testi giuridici dell'Unione Europea – prodotti come sono di un compromesso spesso tendente al basso, rendono davvero difficile, con la loro secca analiticità e la loro voluta ambiguità, l'identificazione e il senso di appartenenza del cittadino rispetto ad un vero e proprio “popolo europeo”. Sotto questo aspetto il tacere le radici cristiane dello spirito

L'ordinamento, lo si ammetta o meno, insomma è sempre espressione di una determinata cultura: innanzitutto poiché esso si esprime attraverso un mezzo, la lingua, che non è mai completamente neutrale rispetto ai concetti e i valori che esprime, incorporando attraverso le parole anche una determinata visione del mondo; in secondo luogo, anche al di là della lingua, ogni individuo, e quindi ogni cultura, sono condizionati nella loro attività di lettura e interpretazione di qualsiasi esperienza da pre-giudizi e pre-comprensioni, che fanno apparire come naturali e insiti nell'oggetto osservato caratteristiche che in realtà non lo sono³²⁶. Fanno probabilmente parte di questo gruppo probabilmente concetti comuni ma difficilmente analizzabile, su cosa ad esempio sia “civile” oppure “barbaro”, che influiscono grandemente non solo sulla normogenesi, ma anche sull'interpretazione e l'applicazione delle norme³²⁷.

europeo potrebbe addirittura influire negativamente anche sull'efficacia e sulla tutela dei diritti, che così si vedrebbero ridotti al ruolo di mere norme: *jus*, al quale non si sa bene se corrisponda una effettiva *justitia*.

326A parte l'opera di Kant si rimanda in questa soprattutto alla riflessione M Heidegger, secondo il quale l'uomo nel rapporto all'esistente muove da una serie di pre-comprensioni o pre-giudizi costituiti dalle «convincioni ordinarie degli uomini e del mondo in cui vivono» (*Essere e tempo*, Torino 1978, p. 249) e all'opera di H. G. Gadamer (*Verità e metodo*, Milano 1983, p. 316 s.), per il quale la mente dell'interprete, lungi dall'essere una *tabula rasa*, “è abitata da un insieme di attese o di schemi di senso”, ovvero da una molteplicità di «linee orientative provvisorie» che costituiscono, nel loro insieme, delle preliminari ipotesi di decodificazione dell'interpretato stesso. Questa situazione, per cui ciò che si deve comprendere è già in parte compreso, costituisce il cosiddetto *circolo ermeneutico*. Cfr. G. Fornero, S. Tassinari, *Le filosofie del Novecento*, vol. 2, Milano 2002, pp. 1027-1028.

327Gli esempi sono diversi, e possono consistere nella valutazione negativa dell'ordinamento di pratiche e costumi che, pur fondandosi sul consenso di chi le attua o le subisce, sottendono valori che l'ordinamento stigmatizza, come ad esempio l'utilizzo di droghe “non tradizionali” piuttosto che gli alimenti inebrianti storicamente presenti e accettati nella comunità, la disuguaglianza e il rapporto gerarchico in base al genere, come il caso della proibizione della poligamia e delle pratiche escissorie. A proposito della clitoridectomia la legge n. 7 del 9 gennaio 2006, “Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale e femminile”, ha tra le altre cose introdotto nel codice penale gli artt. 583-bis e ter, che prevedono la reclusione da quattro a dodici anni per “chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili”, pena aumentabile di un terzo per chi abbia commesso i reati a danno di un minore o a fini di lucro. Sull'argomento cfr. G. Carobene, *Le escissioni rituali femminili tra precetto religioso, costume tradizionale e tutela dell'identità del soggetto in una società pluralista*, in *Diritto & Religioni*, 2007, 4, pp. 33-48; V. Pacillo, *Il simbolo religioso “nel” corpo. Le mutilazioni religiose a valenza simbolica nell'ordinamento italiano*, in Enrico Vitali (a cura di), *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, Milano 2005, p. 113 ss.; V. Pacillo, J. Pasquali Ceroli, *I Simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Torino 2005; C. Vigna, S. Zamagni (a cura di),

L'inclusione negli ordinamenti giuridici di rimandi a valori e a culture delineatesi storicamente, se da una parte stride con un'impostazione giuspositivistica, dall'altra non corrisponde nemmeno un'impostazione giusnaturalistica in senso classico, che delinea il diritto come immutabile e in una qualche misura indipendente dalle condizioni in cui si applica, non sottoposto alle influenze di quello “spettacolo di follia morale e politica che è la storia”³²⁸: esso infatti sembra appartenere piuttosto alla pandettistica tedesca che alla scolastica³²⁹. Da buon tedesco, Böckenförde trova la radice di questa comunione politica culturale innanzitutto proprio nella lingua, secondo una tradizione che va per lo meno dai concetti di *Urvolk* e *Ursprache* in Fichte, fino ad Heidegger³³⁰; d'altra parte però egli non esclude l'influsso di altri fattori che, dalla fondazione dello stato moderno al secondo dopoguerra, trovano la loro sintesi nel concetto di nazione. L'accantonamento del concetto di nazione da parte della contemporaneità avrebbe lasciato inelusa la domanda di identità, che continua ad essere al contempo un'esigenza della società civile e della comunità politica³³¹. Tramite la mediazione intellettuale di Ratzinger³³², le idee di Böckenförde

Multiculturalismo e identità, Milano 2002, p. 298; A. Orioli, *Applicazioni (e aberrazioni) giurisprudenziali del multiculturalismo*, in *L'Ateo*, 2009, 5, p. 11.

328U. Scarpelli, *Cos'è il positivismo giuridico*, Milano 1965, p.150.

329Secondo Savigny, la materia del diritto proviene dalla «più intima essenza della nazione e della sua storia», e la meditata attività di ogni epoca dev'essere diretta a «penetrare, integrare e mantenere viva» questa materia data «per interiore necessità» (cit. in E.-W. Böckenförde, *La scuola storica e il problema della storicità del diritto*, in *Diritto e secolarizzazione cit.*, p. 11).

330Ivi, Bari 2007, pp. 136, 164-165. Cfr. J. G. Fichte, *Discorsi alla nazione tedesca*, Torino 1957, pp. 76-77. Secondo Fichte la caratterizzazione del popolo tedesco come *Urvolk* non deriva tanto dall'essere radicato in un territorio da un determinato periodo, né dalla “natura specifica” della lingua, ma dal fatto di non aver cambiato la propria lingua per l'influsso di una dominazione straniera. In questo senso l'*Urvolk* è fondato dall'*Ursprache*. Cfr. C. Resta, *Il luogo e le vie: geografie del pensiero in Martin Heidegger*, Milano 1996, pp. 51-53.

331Cristianesimo, libertà, democrazia cit., pp. 176-178; Idem, *La nascita dello stato moderno come processo di secolarizzazione*, in *Diritto e secolarizzazione cit.*, pp. 52-53.

332J. Ratzinger, J. Habermas, *Etica, religione e Stato liberale*, Brescia 2005. la posizione del resto è stata ribadita in più sedi. La posizione di Ratzinger non è isolata, su di essa si è riflettuto anche da parte laica: importante a questo riguardo il contributo di K. Eder e soprattutto di Jürgen Habermas, che proprio con il cardinale è stato protagonista di un famoso ciclo di dibattiti. In questa sede ci interessa

si affinano e assumono caratteristiche diverse: non si rivolgono più solamente alla fondazione concettuale di una determinata nazione bensì al processo di formazione dell'Europa intera, percepita in una fase Costituente poi abortita, e non poggiano più esclusivamente sulla lingua e sulla storia comune, ma sul Cristianesimo³³³. Occorre comunque specificare che in Böckenförde non sembra comunque spettare all'ordinamento il compito di implementare valori e identità che devono rimanere extragiuridici: in alternativa la civiltà occidentale negherebbe la libertà individuale e tradirebbe innanzitutto sé stessa: proprio in questo sta l'aspetto paradossale della sua teoria. In secondo luogo l'esigenza di valori condivisi non toglie nulla al fatto che la società e l'ordinamento, una volta definiti nella loro identità, debbano essere aperti e inclusivi verso tutti i cittadini³³⁴.

soprattutto il concetto di “postsecolarismo”, introdotto proprio da Habermas, come convergenza nel dialogo di fede e ragione sulla base di alcuni assiomi metodologici. Atteso che lo Stato liberale, secolarizzato, «vive di presupposti che non può garantire», secondo la citata tesi di Böckenförde, si può procedere da parte laica al riconoscimento, alle convinzioni religiose, di uno status epistemico che non sia semplicemente irrazionale. I cittadini secolarizzati non solo non possono, in linea di principio, disconoscere «un potenziale di verità» alle concezioni religiose del mondo, ma dovrebbero, oltre che riconoscere ai concittadini credenti la facoltà di «contribuire alle discussioni pubbliche in lingua religiosa», anche «partecipare allo sforzo di traduzione di materiali significativi dalla lingua religiosa a una lingua accessibile a tutti»: J. Habermas, *Ragione e fede in dialogo*, cit., pp. 60 ss.; sulla “traduzione cooperativa di contenuti religiosi”, cfr Id., *Fede e sapere*, cit., pp. 13 ss.; l’idea di una incompatibilità tra la «generalizzazione politica di una concezione del mondo di tipo secolare» e la «neutralità ideologica del potere statale, che garantisce eguali libertà etiche per tutti i cittadini» è riaffermata in Idem, *I fondamenti morali prepolitici dello Stato liberale*, cit., pp. 239 ss.; sulle diversità tra la lettura habermasiana della laicità e l’impostazione di Rawls, C. Mancina, *Laicità e politica*, in G. Boniolo (a cura di), *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, Torino, 2006, pp. 5 ss., part. 16 ss. La fede e le sue ragioni quindi, proprio in base ad un’interpretazione non ideologica dello stesso principio di laicità, dovrebbero portare, secondo il filosofo tedesco, non alla mera negazione delle ragioni e delle convinzioni altrui, ma per lo meno ad un ragionevole dubbio sulla loro veridicità. L’ultimo Habermas del resto sembra aver precisato negli ultimi tempi il suo pensiero in senso contrario ad un riconoscimento tout court delle “ragioni della fede”, inoltre non manca chi esprime dubbi sulla possibilità di questa convergenza: F. Rimoli, *Laicità, postsecolarismo, integrazione dell'estraneo: una sfida per la democrazia pluralista*, in *Diritto Pubblico*, 2006, 2, p. 359.

333Già secondo Böckenförde in una supposta “base cultural-spirituale dell'Europa” rientrano anche «la religione cristiana e una cultura che ne ha ricevuto l'impronta - anche se oggi laicizzata -, ma anche il razionalismo, l'Illuminismo e le forme della società civile»: *Diritto e secolarizzazione*, p. 202.

334«La nazione, conscia della sua specificità, rimanga aperta e disposta non a isolarsi e a porsi come assoluta, bensì a essere urla parte a pari diritti di un insieme più grande e in questo inserita»: *Diritto e secolarizzazione cit.*, p. 160.

2.4 L'importanza dei fattori politici e culturali negli ordinamenti federali e autonomistici

Vogliamo ora riflettere sul fatto che la scelta della o delle identità culturali giochi un ruolo fondamentale non solo nella formazione e nella vita degli ordinamenti giuridici statali, bensì anche nelle comunità locali substatali. A questo riguardo è stato obiettato da parte della dottrina che questo tipo di scelte siano riservate all'ente detentore della sovranità; è stato quindi stato giudicato assolutamente inutile, se non dannoso, immettere dei preamboli e dichiarazioni di principi dal contenuto impegnativo all'interno degli statuti³³⁵. Una posizione del genere si basa su una distinzione molto penetrante tra le prerogative la Costituzione, e quelle delle Carte Statutarie³³⁶; secondo questa visione l'enunciazione di nuovi principi generali spetterebbe a quei momenti in cui si fonda o si rifonda un comunità politica, mentre gli statuti, corrispondendo solo all'articolarsi concreto dello stato nella sua struttura, sarebbero carenti di quella legittimazione derivante dal contesto storico e politico che caratterizza l'instaurazione o il rinnovamento radicale di un ordinamento. In questo senso solo la Costituzione sarebbe espressione del Popolo (nazionale), citato fin dal primo articolo non solo come fonte ed origine del potere, ma anche della sua prima istanza di esercizio; cosa diversa sono invece le

335Il fatto che le regioni non sono sovrano è indicato dalla stessa Costituzione, quando all'art 123 fa un elenco delle materie devolute alla loro autonomia, con ciò implicitamente negando un quell'autonomia totale nel definire i propri fini che caratterizza un ente sovrano; nella dottrina tedesca invece, conformemente alla storia dello stato germanico, nelle ricostruzioni scientifiche si è sempre teso a conservare anche in capo ai Länder l'attributo della sovranità: cfrl M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali?* Cit.

336«Le Costituzioni sono nate tutte scrivendo diritti. Quindi c'è quasi un'aspettativa che anche gli Statuti debbano occuparsi della scrittura di una tavola dei diritti e delle norme di principio che esprimono: e sappiamo tutti che in questo momento in molti Consigli regionali è di ciò che ci si sta occupando. Dal mio punto di vista, è semplicemente un errore. Le Costituzioni nascono con la scrittura dei diritti per una ragione molto semplice. Le Costituzioni nascono tutte, proprio tutte, da grandi traumi storici: guerre, rivoluzioni, crolli di regimi politici». R. Bin, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno "Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini"*, Torino, 26 ottobre 2002, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2.2003, p. 195.

comunità regionali, per le quali la Costituzione usa il diverso *nomen juris* di popolazioni, le quali non sono considerate entità autonome in misura tale da poter essere contrapposte al Popolo³³⁷.

In realtà, a parte la difficoltà di contestare un dato giuridico – l'approvazione degli statuti regionali nella forma e con le caratteristiche che abbiamo studiato – con motivazioni di carattere meramente storico, è facile constatare come le scelte riguardanti valori, diritti fondamentali, principi e identità culturali sono caratteristiche non solo degli ordinamenti federali, ma anche di quelli con un alto tasso di autonomia, come il Regno Unito e soprattutto la Spagna³³⁸.

In particolare può giovare la comparazione con l'ordinamento spagnolo il quale si colloca come il nostro a metà strada tra il modello unitario e quello federalista: nel sistema iberico infatti le “*características históricas, culturales y económicas comunes*”, per le province limitrofe, e la “*entidad regional histórica*”, per le province singole e per le isole, sono previste come la ragione stessa per cui esse possono accedere all'autonomia, costituendosi in *Comunidades autónomas* (Costituzione Spagnola, art. 143 co. 1), e allo stesso tempo costituiscono l'oggetto primario di tutela da parte di queste³³⁹. Qui le particolarità che danno luogo alla formazione di entità

337R. Dickmann, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica cit.*, p. 8; Idem, *Le «disposizioni programmatiche» degli statuti non hanno efficacia giuridica*, in *il Foro Amministrativo c. d.S.* 2005, 2, p. 639 ss.

338E. Pförtl (a cura di), *Regionalismi e integrazione europea*, Roma 2005, in part. p. 246 s; S. Parolari mette in rilievo come la formazione di un'identità regionale sia stata allo stesso tempo un presupposto necessario dei processi di *devolution*, e allo stesso modo come i processi di *devolution* favoriscano il rafforzamento delle identità territoriali: *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova 2008, in part. p. 41 s.

339A. Castro Jover e D. Milani, *Il fattore religioso negli statuti delle «Comunidades autónomas»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, agosto 2005, pp. 321-337; L. Miguez Macho, *La riforma degli statuti regionali in Spagna: problematica giuridica*, in *Quaderni regionali*, 2007, 3, pp. 629-653; G. Rolla, *La costruzione dello Stato delle autonomie*, p. 816 s. I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità cit.*, pp. 133-192; L. Sánchez-Mesa Martínez, *I nuovi statuti autonomistici in Spagna cit.*; . Cfr. in tal senso art. 5 lett. b) Isole Canarie; art. 30 Cantabria; Preambolo e art. 4 Castiglia e Leon; Preambolo Catalogna; artt. 1 e 6 lett. g) Estremadura; artt. 1 e 32 Galizia; Preambolo Isole Baleari;

culturali autonome assurgono alla categoria di *hechos deferenciales*, i quali rappresentano dal punto di vista dell'ordinamento l'occasione e il motivo della concessione dell'autonomia. Il dato interessante è che anche le *Comunidades* spagnole hanno conosciuto un processo di revisione dei loro statuti di autonomia quasi in parallelo che con le regioni italiane. Dall'analisi testuale colpisce innanzitutto il tono forte, “costituzionale” dei documenti emanati; in secondo luogo emerge l'esigenza di trovare ed evidenziare dei simboli culturali e identitari delle comunità rappresentate: dalla conformazione del territorio alla peculiarità linguistiche e giuridiche fino a immagini che in Italia sarebbero senza dubbio considerati stucchevoli e “da cartolina”, come ad esempio il *flamenco*³⁴⁰. Si può anzi dire che gli statuti di autonomia spagnoli, rispetto a quelli italiani, nei propri preamboli si approfondono su di una vera e propria narrazione storica, vista come propedeutica e necessaria rispetto alla regolamentazione dell'autonomia, coinvolgendo nell'individuazione di *hechos diferenciales* (rispetto alla cultura nazionale) anche le regioni che possono essere considerate la culla della lingua e della cultura castigliana³⁴¹. Una altro

Preambolo e art. 8 Murcia; nonché i Preamboli delle *Ciudad* di Ceuta e Melilla.

340I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità*, cit.: l'art. 37 dello statuto andaluso ad esempio, che contiene un elenco di 25 principi che orientano le politiche pubbliche prevede “la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, storico, artistico dell'Andalusia, specialmente del *flamenco*” (punto 18). Quasi tutti gli statuti elencano come fattori culturali identitari da valorizzare le lingue utilizzate a livello regionale (come catalano, il galiziano e il valenziano) e, dove queste mancano, le parlate e le inflessioni locali (*hablas*); l'art. 120 che regola le competenze della Comunità autonoma delle Isole Canarie in materia di cultura le attribuisce la competenza esclusiva “in materia di conoscenza, conservazione, ricerca, formazione, promozione e diffusione della parlata canaria, della musica popolare e del *silbo gomero* come elementi singolari del patrimonio”, ovvero il fischio dell'isola di Gomera – composta di fischi e di parole accorciate, diffusa nell'isola citata, in virtù anche dell'acustica del territorio. Il nuovo Statuto valenziano cita espressamente il *Real Monasterio de Santa María de la Valldigna* definendolo come “tempio spirituale, storico e culturale dell'antico regno di Valencia” nonché “simbolo della grandezza del popolo valenziano riconosciuto come Nazionalità storica”. La Generalità si impegna al suo recupero come “punto di incontro di tutti valenziani e centro di ricerca e studio per recuperare la storia della Comunità valenziana” (art. 57).

341È il caso ad esempio dello statuto di Castiglia – León trova la radice e l'essenza della sua autonomia nella difesa dell'identità e della lingua castigliana, una delle più parlate al mondo. Lo statuto menziona due “fatti storici che definiscono la configurazione geografica, culturale e sociale” della regione: “il

punto di contatto con la realtà italiana è infine rappresentato dal fatto che in tutti i nuovi statuti si è cercato cercato di coniugare il principio della protezione e dello sviluppo della propria identità culturale con il contemporaneo rispetto della diversità culturale³⁴², in modo da mettere il sistema al riparo da tentazione discriminatorie e di chiusura.

La struttura dello stato influisce influisce anche sull'autopercezione identitaria, e la riforma dell'ordinamento dello stato spesso sembra comportare una rimessa in discussione delle identità regionali e tramite questa, di quella nazionale. A ben vedere dunque la valorizzazione della pluralità di identità, storie e valori diversi può infatti davvero rivelarsi come la differenza sostanziale tra federalismo e mero decentramento amministrativo, nonché una spiegazione della stessa libertà statutaria. In fondo anche la Corte Costituzionale italiana non dice nulla di diverso quando asserisce che le cosiddette norme programmatiche esprimono il peso e la personalità politica della regione. Un dato pre-giuridico quindi, ma del quale il diritto non può non tener conto, tanto più se esplicitato nello statuto.

processo di colonizzazione della valle del Duero nei secoli IX e X e lo sviluppo della vita urbana lungo il cammino di Santiago e della Via della Plata”. Segue una lunga enumerazione di date rilevanti sotto il profilo politico-giuridico (il 1188 data della celebrazione delle prime Cortes europee; il 1265 data di redazione delle Siete Partidas di Alfonso XII), letterario – le tracce più antiche del castigliano: “Le tavole visigote di Ávila y Salamanca testimoniano la preformazione della sua struttura sintattica e le prime fonti scritte appaiono nel Becerro Gótico de Valpuesta (Burgos) e nella Nodicia de Kesos del Monasterio Leonés de los Santos Justo y Pastor de Rozuela (León)” – e culturale (la nascita delle prime università). Viene poi il turno le origini della nazione spagnola: la riunione delle due corone nel 1230, sotto il regno di Fernando III “contribuirá in modo decisivo alla conformazione di ciò che più tardi sarà la Spagna e si impegnerà in imprese di importanza universale come la scoperta dell’America”; testi cit. in I. Ruggiu, *Testi giuridici e identità, cit.*, pp. 176-177. L’unica comunità autonoma a rifiutare polemicamente ogni accenno identitario è stata Castiglia La Mancha, il quale proclama nel preambolo che “non è il passato né le nostre peculiarità storiche, bensì la Costituzione che noi spagnoli ci demmo nel 1978 e il progetto comune di futuro che noi cittadini accordammo ciò che determina la nostra Costituzione come Comunità autonoma, con entità politica propria. Da allora Castiglia La Mancha contribuisce con assoluta lealtà, solidarietà e sentimento di unità allo sviluppo autonomista, libero e democratico della Spagna”: *Ivi*, pp. 179-180.

342L. Sánchez-Mesa Martínez, *I nuovi statuti autonomistici in Spagna cit.*

3 Religione

Entriamo adesso nel cuore della nostra trattazione, affrontando il tema di come possa essere valorizzato anche l'apporto culturale della religione. Si tratta di un argomento delicato, vero punto nodale del confronto sulla valorizzazione dei temi culturali e identitari. Il modo di rapportarsi all'ambito spirituale è infatti ritenuto proprio, irripetibile e caratteristico di ogni individuo e ogni intervento dello stato o di qualsiasi struttura sociale è vissuto nel periodo storico in cui viviamo come un'intromissione in quanto si ha di più intimo e personale³⁴³. Per questo nella cultura occidentale vige – sotto diversi nomi: dalla *laïcité* alla *secularization* – un principio che implica un certo grado di distinzione e di reciproca indipendenza tra il fenomeno religioso, e la sua gestione, e la comunità politica.

L'influsso della religione e in particolare del cristianesimo sulle radici della nostra cultura è normalmente ammesso³⁴⁴, al di là della condivisione o meno del suo nucleo dogmatico³⁴⁵; del resto non si può ignorare come

343Cfr. Corte Cost. sentenza n. 334/1996, a proposito del giuramento decisorio nel processo civile, punto 3.1 del *Considerato in diritto*, ove si giudica qualsiasi condotta avente rilievo religioso come «manifestazione di libertà che, come tale, non può essere oggetto di una sua prescrizione obbligatoria, indipendentemente dall'irrelevante circostanza che il suo contenuto sia conforme, estraneo o contrastante rispetto alla coscienza religiosa individuale». Il principio di laicità quale ci è stato consegnato dal pensiero e dall'esperienza liberale trova riscontro nella dottrina costituzionalistica italiana in C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1515, secondo il quale il «sistema della “laicità” [...] inteso nella sua espressione più propria, indica l'irrelevanza per lo stato dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose, nel senso di considerarli fatti privati da affidare esclusivamente alla coscienza dei credenti. In tale sistema gli enti a fini religiosi sono considerati alla stregua delle comuni associazioni private, non influenti sui fini statali e perciò consentiti nei limiti generali dell'ordine pubblico e delle leggi di polizia».

344Le parole “cultura” e “culto” abbiano la stessa radice, precisamente nel termine “coltivare”, passato poi a designare la cura, nel caso del culto verso gli dei. Secondo E. Durkheim “la religione ha dato vita a tutto ciò che è essenziale nella società” (*Le forme elementari della vita religiosa*, Milano 1971).

345«Se il Cristianesimo se ne va, se ne va tutta la nostra cultura» scrive T.S. Eliot, *L'unità della cultura europea*, in *Opere 1939-1962*, Milano 1992, p. 639. Celebre lo scritto di B. Croce, *Perché non possiamo non dirci cristiani*, pubblicato in *La critica*, 20 settembre 1942, VI, pp. 289 ss., pubblicato in estratto nel 1944, Bari, pp. 5, 7. la posizione di Croce è stata più volte ribadita, ad es. nel carteggio con Maria Curtopassi: «io stimo che il più profondo rivolgimento spirituale compiuto dall'umanità sia il Cristianesimo, e il Cristianesimo ho ricevuto e serbo, lievito perpetuo nella mia anima» (lettera del

soprattutto negli ultimi tempi la ricostruzione del ruolo della fede religiosa abbia conosciuto un interessante *revival*. I riferimenti al Cristianesimo non sono apparsi miracolosamente e in maniera del tutto inaspettata, bensì il loro valore può essere letto solo alla luce del contesto storico, politico e culturale del quale essi rappresentano un'espressione; un quadro dominato dal riaffacciarsi di temi che nel nostro paese si sentivano in parte superati, come ad esempio quello del rapporto della religione con lo spazio pubblico, e da altri per certi versi nuovi e inaspettati, come quello sull'identità culturale e il suo rapporto con la comunità politica. Questioni forse particolarmente sentite in Italia³⁴⁶ ma non solo: possiamo anzi affermare che il loro riproporsi oggi in forme nuove fa parte di quella generale “rivincita di Dio” che sembra essersi sviluppata in parallelo con l'indebolimento e il tramonto delle ideologie³⁴⁷. A questo riguardo bisogna

23 giugno 1941). «Sono profondamente convinto e persuaso che il pensiero e la civiltà moderna sono cristiani, prosecuzione dell'impulso dato da Gesù e da Paolo [...] Su ciò ho scritto una buona nota di carattere storico» (notte 16 agosto 1942). «[Quella cristiana] è stata una rivoluzione così grande, così comprensiva e profonda, così feconda di conseguenze, così inaspettata ed irresistibile nel suo attuarsi, che non meraviglia che sia apparsa e possa apparire un miracolo, una rivelazione dall'alto, un diretto intervento di Dio nelle cose umane, che da lui hanno ricevuto legge e indirizzo affatto nuovo». (B. Croce e M. Curtopassi, *Dialogo su Dio*, Milano 2007). Per Croce come “tragico simbolo dell'antagonismo tra assolutismo e relativismo” v. F. Fedè e S. Testa Bappenheim, *Dalla laïcité di Parigi, alla nominatio Dei di Berlino, passando per Roma*, cit., p. 117.

346Al 24 settembre 2009 erano pendenti in Parlamento per lo meno quattro disegni di legge costituzionale che hanno ad oggetto l'inserimento di un riferimento al Cristianesimo nella Costituzione italiana: il ddl S. 320 propone la modifica dell'articolo 2 della Costituzione in materia di riconoscimento dei valori cristiani come principi ispiratori della società, il C. 1483 propone la modifica all'articolo 7, “concernente l'inserimento del riconoscimento delle radici culturali giudaico-cristiane”; il C. 2374, concernente il riconoscimento della tradizione giudaico - cristiana quale fondamento civile e spirituale della Repubblica nell'art. 8 infine il C. 2457 propone l'inserimento di un “riconoscimento delle radici cristiane della civiltà italiana” in calce all'articolo 1 della Costituzione. Interessante anche il ddl C. 1809, “*Disposizioni per la valorizzazione dell'identità culturale cristiana nella scuola italiana*”, che propone, «Al fine di favorire la crescita intellettuale e spirituale delle giovani generazioni, la migliore conoscenza della tradizione culturale della nazione italiana e dell'Europa e la condivisione dei suoi valori fondanti» di “assumere a riferimento la tradizione culturale giudaico-cristiana”, considerata nel suo sviluppo e nella sua influenza storica quale fondamento della tradizione civile, sociale e culturale italiana ed europea, nella predisposizione e nello svolgimento dei programmi scolastici relativi alle discipline storiche e letterarie nelle scuole di ogni ordine e grado. Tale insegnamento resterebbe distinto da quello della religione cattolica (co. 2) e accompagnato alla conoscenza della lingua italiana e degli «elementi fondamentali della legislazione della Repubblica» (co. 3). www.palazzochigi.it.

347Il riferimento è al libro di G. Kepel, *La rivincita di Dio*, Milano 1991. Partito dall'Islam, lo studioso

ammettere come molti grandi pensatori del secolo scorso, tra i quali i due grandi padri della sociologia, Max Weber ed Emile Durkheim, si sono sbagliati: né l'avanzare di una visione razionale del mondo né lo sviluppo capillare della differenziazione funzionale hanno infatti condotto ad un progressivo declino della religione³⁴⁸.

L'aspetto paradossale è che tale revival della religione in chiave identitaria si verificherebbe proprio in un contesto di forte secolarizzazione delle società europee, che negli ultimi anni ha visto la picchiata di tutti i principali parametri di partecipazione e condivisione della religione cristiana da parte della popolazione³⁴⁹. Di fronte a queste argomentazioni è

francese è stato via via colpito dalle analogie con quanto ravvisato in movimenti analoghi presenti nell'Ebraismo e nel Cristianesimo: p. 13 ss. Anche la celebre analisi di S. P. Huntington – divulgata nel nostro paese anche dalle grandi tirature di autori come O. Fallaci e M. C. Allam – ha contribuito a rilanciare la considerazione del ruolo della religione nella costruzione delle identità e nello scontro culturale e geo-politico: «quasi tutte le maggiori civiltà della storia dell'umanità sono state strettamente identificate con le grandi religioni del mondo, e popolazioni di uguale lingua ed etnia ma di diversa religione possono benissimo massacrarsi a vicenda, com'è accaduto in Libano, nell'ex Jugoslavia e in India» (*Lo scontro di civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano 2000, p. 47). del resto la pubblicistica sul rapporto tra fede, cultura e politica negli ultimi anni è sterminata: v. ad es. Almond, R. Scott Appleby, E. Sivan, *Strong religion: the rise of fundamentalisms around the world*, Chicago 2003; D. Westerlund, *Questioning the secular state: the worldwide resurgence of religion in politics*, London 1996. Via via a cominciare dalla rivoluzione iraniana del 1979, ove si è assistito alla massiccia ri-confessionalizzazione di una società in larga misura laicizzata e secolarizzata – almeno nelle sue élites – fino ai paesi arabi, alla Turchia già kemalista, all'India del partito Indu, dello Sri-Lanka, afflitto dalle lotte tra la maggioranza buddista e la minoranza tamil, composta soprattutto da indù, e ora persino della Cina, sono diversi i paesi in cui la religione sembra aver riacquisito un'importanza fino a poco tempo fa insospettabile.

348A. Andronico, *Le radici del malinteso. La laicità tra identità e differenza*, in AA. VV., *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. 1, Milano 2007, pp. 107-138. Tra i lavori di Max Weber è d'obbligo il rinvio agli ormai classici *L'etica protestante e lo sviluppo del capitalismo* (1904), Firenze 1969 ed *Economia e società* (1922), Milano 1961. Di Emile Durkheim, cfr. invece *Le forme elementari della vita religiosa* (1912), Milano 1971 e *La divisione del lavoro sociale* (1893), Milano 1971.

349In tutta Europa negli ultimi anni tutti i maggiori parametri, riguardo la partecipazione delle persone nel Vecchio Continente alla vita delle Chiese, e l'identificazione con l'istituzione e la cultura di cui essa è portatrice hanno registrato una picchiata. Il riferimento è soprattutto alla Francia, vista come antesignana di un cammino che dovrà essere ineluttabile anche per Spagna e poi Italia, dove non solo le persone che si dichiarano cattoliche si avviano a grandi passi a costituire una minoranza, ma anche tra costoro appena i due terzi contano di trasmettere la propria fede ai figli, appena la metà crederebbe alla vita dopo la morte, la maggior parte è in disaccordo con la Chiesa su temi "caldi" quali sono il celibato per i preti e l'ammissione delle donne al sacerdozio (J. F. Barbier-Bouvet e F. Lenoir in *I cattolici sono solo una minoranza?* in *Reset*, 2007, 102, pp. 24-26). In questo senso la battaglia culturale sulle radici cristiane costituirebbe una reazione della Chiesa, un arrocco su posizioni intransigenti per non perdere il proprio peso pubblico, anche a rischio di tralasciare il contatto con il popolo (*Ivi* F. Garelli, pp. 29-31, e R. Guolo, pp. 32-33)

possibile però obiettare come nell'epoca attuale i modi di condivisione e di partecipazione ai gruppi sono oggi decisamente cambiati, e sono quindi difficilmente comparabili con i dati storici: la minor pratica – così come accade ad esempio anche con i partiti politici – corrisponderebbe almeno in parte all'accresciuta specializzazione, dovuta alla maggiore complessità delle conoscenze e delle esperienze, e al maggiore individualismo³⁵⁰.

3.1 Diritto, Cristianesimo e secolarizzazione

È difficile in questo frangente evitare completamente il rischio di affrontare almeno in parte argomenti di natura storica, filosofica o addirittura teologica: l'analisi dei principi che possono derivare dalle disposizioni oggetto di questo studio difficilmente possono prescindere dai contenuti della dottrina cristiana nella sua evoluzione storica³⁵¹. Certo non si può ragionevolmente sperare di esaurire nello spazio di una trattazione tutti gli elementi offerti alla riflessione giuridica e politica da parte del tema che abbiamo scelto: gli spunti sono e saranno sempre mutevoli – nel tempo e a

350«...nelle società a modernizzazione avanzata la percentuale di individui che partecipa alla produzione di beni e servizi è notevolmente inferiore a quanto si verifica nelle società nomadi o agricole, ma a nessuno viene in mente di affermare che per questo nelle nostre società l'economia è in declino.» (p. 38): L. Diotallevi, *Ma i numeri ridotti sono segno di crisi?*, in *Reset*, 2007, 102, pp. 38-40). Che senso ha allora, secondo l'A., chiedersi una nazione è ancora “cristiana” o “cattolica”? Significa innanzitutto chiedersi se l'istituzione Chiesa è ancora capace di risposte, simboliche e sociali, che siano rilevanti anche sul piano pubblico, oppure se altre istituzioni o sistemi di valori alternativi – compreso l'ateismo – hanno preso il sopravvento. Secondo l'autore, da quest punto di vista, Italia e Francia probabilmente la Chiesa ha ancora una forza simbolica e politica primaria rispetto agli altri sistemi (p. 40). Dello Stesso Autore cfr. *Il rompicapo della secolarizzazione italiana*, Soveria Mannelli 2001; nella stessa *Rivista* cfr. F. Margiotta Broglio, *Francia e Italia, un destino comune*, in *Reset*, ove l'A. nota una “sfasatura tra il credere e l'appartenere” nell'esperienza religiosa contemporanea. Interessante a questi riguardi l'esame degli strumenti statistici che si occupano, come gli Annali de Il Regno 2006, ma soprattutto del *Gallup Coexist Index 2009: A Global Study of Interfaith Relations*. Secondo quest'ultimo strumento alla domanda se la religione costituisca una parte importante della propria vita, il 72% degli italiani avrebbe dato una risposta affermativa, ponendo l'Italia al primo posto tra i paesi occidentali, prima di Usa (67%), Germania (44%), Francia (25%) e Regno Unito (29%).

351Come ad esempio fa egregiamente A. Pin a proposito dell'Islam (*L'Islam in Italia: tra libertà religiosa e principio di laicità*, Padova 2006), ove le istanze degli esponenti della comunità Islamica vengono contestualizzate e ricostruite alla luce della storia e della teologia dell'Islam.

seconda dei punti di vista – e per certi versi contrastanti, come si dà il caso per tutte le grandi culture. Un esperimento comunque può essere esperito.

Il profondo rapporto tra i sistemi politici e giuridici e i complessi simbolici derivati dalle religioni è stato oggetto di innumerevoli studi³⁵²: è difficile a questo proposito negare come – oltre agli altri ambiti essenziali del vivere, quali la cucina, l'economia, la scienza e la cultura – anche i principali concetti giuridici che informano il diritto privato e pubblico europei derivino a loro volta dalla riflessione su argomenti religiosi, spesso maturata negli ambienti ecclesiastici, in un processo costante di osmosi, di teorie e di prassi, con la realtà secolare³⁵³. Se infatti la chiesa gerarchica sembra aver mutuato forme, titoli e tipologie rituali dalla Roma imperiale, allo stesso modo la struttura e la teoria del potere pubblico sembrano avere debiti immensi con i monasteri e gli ordini mendicanti, molto più che con l'Atene di Pericle e con la Roma repubblicana.

Il rapporto tra modernità e cristianesimo è complesso, fatto di continuità e rotture: ad esempio pur partendo da prospettive diverse sia Max Weber – che vedeva nel razionalismo il carattere proprio della società moderna e

352Cfr. e plurimis L. Strauss, *Gerusalemme e Atene. Studi sul pensiero politico dell'Occidente*, Torino 1998; H. J. Berman, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale*, Bologna 1998 e Idem, *The Religious Foundations of Western Law*, in Id. *Faith and Order. The reconciliation of Law and Religion*. Atlanta 1999; J. Neusner e T. Sonn, *Comparing Religions through Law. Judaism and Islam*, London – New York, 1999; L. Lombardi Vallauri e G. Dilcher, *Cristianesimo secolarizzazione e diritto moderno*, Milano – Baden-Baden 1981; R. Bertolino, S. Gherro e G. Lo Castro (a cura di), *Diritto per «valori» e ordinamento costituzionale della Chiesa*, Torino, 1996; P. Prodi e W. Reinhard, *Il concilio di Trento e il moderno*, Bologna 1996; P. Prodi, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna 2000; H. Goddard, *Christians & Muslims. From double standard to mutual understanding*, Richmond 1995; Gustavo Gozzi, *Islam e democrazia*, Bologna 1998; Y. Ben Achour, *Normes, foi et loi en particulier dans l'Islam*, Tunis 1993; E. Gellner, *Le condizioni della libertà. La società civile e i suoi rivali*, Milano 1996; E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re*, Torino 1989; C. Schmitt, *Teologia politica. quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Le categorie del «politico»*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna 1972.

353F. Di Giacomo, *Le radici Cristiane dell'Europa*, in *Il Mulino*, 2003, 6, pp. 1001-1009; E. Ancona, *Reductio ad unum. Il modello gerarchico di ordinamento e le sue rappresentazioni nella controversia sulle relazioni tra potere spirituale e potere temporale all'inizio del 14° secolo*, Padova 1999.

occidentale rispetto alle originarie componenti sacrali³⁵⁴ – che Carl Schmitt, concentrato soprattutto sul diritto pubblico e internazionale, mettevano in evidenza la progressiva secolarizzazione dei sistemi giuridici e in ultima istanza delle società come carattere distintivo della modernità nel mondo occidentale³⁵⁵. Un processo che non si è potuto verificare, se non in parte e in ritardo, per gli altri sistemi giuridici, innanzitutto per la mancanza del suo artefice principale, e cioè lo stato moderno³⁵⁶. Resta da capire quanto di questo fenomeno sia dipeso o meno da elementi intrinseci alla religione cristiana: potrebbe darsi che tale processo di secolarizzazione della vita pubblica sia stato imposto piuttosto che desiderato dalle chiese, costringendole a trasferire le proprie prerogative nel foro interno, tramite soprattutto la teologia morale³⁵⁷.

Resta il fatto che il processo di laicizzazione dello stato e della

354Weber, interessato soprattutto al diritto civile e commerciale, ritiene che le caratteristiche che rendono un sistema giuridico moderno quella di essere un complesso di regole formali, caratterizzate da un' interna razionalità, e quindi atte a favorire la prevedibilità e il calcolo delle conseguenze giuridiche, fondamentale per lo sviluppo economico di una società; Il problema secondo Weber è che, pur essendo un importante passo nella storia della civiltà, il diritto sacrale non offriva sufficienti garanzie ai cittadini, in quanto al clero interessava innanzitutto perseguire i fini dell'ordinamento che rendere possibile e facile la vita sociale ed economica dei consociati. Il diritto sacrale tende quindi ad occuparsi di valori sostanziali, rispetto a regole formali, ed inoltre nel perseguimento degli stessi tende del pari a "lasciare le mani troppo libere" a chi amministra la giustizia. (*Economia e società*, Milano 1968, p. 34 ss., sul punto v. anche S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi cit.*, p. 37). Nel discorso sembra riecheggiare Hegel, che vedeva nella religione una forma embrionale della conoscenza filosofica: scrive il filosofo tedesco nelle *Lezioni sulla filosofia della religione* che «si deve riconoscere come un guadagno, una specie di fortuna, che i principi fondamentali della stessa filosofia siano viventi come pregiudizi generalmente accettati nella rappresentazione universale, che dunque il principio filosofico possa acquisire più facilmente il consenso della cultura»; cit. in F. M. Cacciatore, *Protestantesimo e filosofia in Hegel*, Soveria Mannelli 2003, p. 91-92. L'opera di Weber sembra a sua volta non essere privo di influenza rispetto al giuspositivismo, e soprattutto rispetto ad Hans Kelsen. Non bisogna comunque dimenticare che Weber aveva esaltato il ruolo dello spirito religioso nella costruzione e nel progresso della società in *L'Etica protestante e lo spirito del capitalismo (Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus)*, 1905).

355Cfr. M. Tedeschi, *Secolarizzazione e libertà religiosa*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1986, I, p. 44s.

356C. Schmitt, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "Jus publicum europaeum"*, Milano 1991. con l'ulteriore elemento che per questi ultimi la secolarizzazione della società è un fenomeno che è stato imposto attraverso il colonialismo, ed è visto come un processo sostanzialmente negativo, implicante tra l'altro anche la corruzione dei costumi: S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi cit.*, p. 48.

357S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi cit.*, p. 82, in nota, citando P. Prodi. A favore H. Lübke, *La secolarizzazione. Storia e analisi di un concetto*, Bologna 1970.

secolarizzazione della società appaiono come un'peculiarità per l'occidente cristiano, così come appare per molti versi caratteristico il contributo, anche controverso, offerto dal pensiero e dalla prassi cristiane alla libertà religiosa: se questa è stata definitivamente riconosciuta soltanto con il Concilio Vaticano II³⁵⁸, e periodicamente continua comunque ad essere messa in discussione da correnti minoritarie, è vero allo stesso tempo che la riflessione su di essa è maturata all'interno di ambienti religiosi, soprattutto riformati, rappresentando un elemento originale rispetto alla tradizione greco-romana³⁵⁹. Questo perché il Cristianesimo *ab origine* contiene nel suo messaggio nella sua stessa storia gli elementi per spezzare il legame tra religione, persona umana e gli obblighi connessi cittadinanza, in maniera peculiare non solo rispetto alla religiosità pagana, ma anche agli altri monoteismi, nei quali esiste comunque a identificarsi con una comunità e questa con il potere politico³⁶⁰.

358Per quanto riguarda la Chiesa Cattolica Böckenförde (M. Nicoletti, *Introduzione*, in E.-W. Böckenförde, *Cristianesimo, libertà, democrazia*, Brescia 2007) esalta il ruolo della dichiarazione *Dignitatis Humanae*, mettendone in luce la totale discontinuità con la precedente dottrina, rappresentata dall'enciclica *Libertas* di Leone XIII (1888), con la quale starebbe addirittura in un rapporto di «A e non-A». Secondo Böckenförde la Dichiarazione conciliare rappresenta una "rivoluzione" nella storia della chiesa, una vera "svolta copernicana", come avrebbe riconosciuto anche Giovanni Paolo II.

359Contra F. Ruffini, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bologna 1992 (Torino 1924): secondo quest'A. la tolleranza ha tutt'altro che origine cristiana. Usando il vecchio argomento di Hume, viene contestato al cristianesimo il fatto di porsi come unico detentore della "verità" (ad es. p. 85). Se la libertà di coscienza è stata teorizzata dai padri della Chiesa, oppure dalla setta degli Anabattisti (pp. 162 ss.), è stato fatto solo perché in quel momento erano perseguitati, e quindi in funzione utilitarista, lo dimostra il fatto che essi stessi, una volta preso il potere, si siano dedicati a perseguire i loro antichi persecutori (v. in generale pp. 159-190). Tra l'altro nelle loro persecuzioni i cristiani avrebbero messo un di più di *odium theologicum* che i pagani, spiriti pratici, non avevano (p. 84-85; p. 92: si riportano le legislazioni dei principali paesi europei riguardo gli eretici). Al riguardo viene fatto l'esempio del "voltafaccia" di Agostino, nei confronti del concetto di libertà religiosa: egli infatti si era all'inizio propugnatore della libertà religiosa: "*Mea primitus sententia non erat, nisi neminem ad unitatem Christi esse cogendum*".

360La radice di questo rapporto è stata da qualcuno ravvisata nella posizione peculiare nella dottrina cristiana della fede rispetto alle opere. La proposta della salvezza mediante la fede ha portato a un concezione personale e individuale della religione, al di là dei vincoli e sociali e comunitari. Cfr. A. Rizzi, (*Europa. La formazione della coscienza moderna*, Padova 2004) secondo il quale la stessa svolta dell'illuminismo si dovrebbe al "seme di libertà", gettato da Cristianesimo nelle coscienze, che implica la possibilità del conflitto e della negazione; con i Lumi l'uomo terebbe definitivamente di emanciparsi dal sacro, sottoponendo anche il divino alle regole della sua stessa ragione, cercando di

Tra il pensiero cristiano e la modernità dunque non esistono solo cesure, ma anche linee di continuità, queste spesso mescolate a quelle in un intrico difficilmente razionalizzabile ma comunque gravido di spunti. Concetti come quelli di legge naturale³⁶¹ e di patto, di alleanza con Dio, sviluppatisi all'interno della teologia cristiana dalle radici romane ed ebraiche, hanno ad esempio segnato l'evoluzione della cultura giuridica occidentale, dando luogo alle teorizzazioni dei diritti e delle libertà naturali; una parte di

“perdere Dio guadagnando l’uomo” (p. 8). «*La laïcité de l’État, dans son esprit, représente la réalisation d’un postulat chrétien*»: A. Charron, *Les Catholiques face à l’athéisme contemporain. Etude historique et perspectives théologiques sur l’attitude des catholiques en France del 1945 à 1965*, Montréal 1973, p. 206. Secondo S. Huntington (*Lo scontro di civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano 1997, p. 2) «il dualismo tra Dio e Cesare, Chiesa e Stato, autorità spirituale e autorità temporale, è sempre stato un elemento prevalente della cultura occidentale. [...] Nell’Islam, Dio è Cesare; in Cina e in Giappone, Cesare è Dio; nel mondo ortodosso, Dio è il braccio destro di Cesare». A. Frascchetti mette in luce che la religiosità romana e greca non si risolvano in un rapporto personale di fede, ma colleghi «il singolo alla comunità attraverso la partecipazione globalmente condivisa ai riti, ai giorni di festa, ai banchetti che seguivano i grandiosi sacrifici» (p.124); A. Di Bernardino sostiene che il Cristianesimo non sostituisca il paganesimo come religione di stato, ma spinga sostanzialmente il fenomeno religioso dalla sfera pubblica a quella privata (p. 114), poiché hé il culto non era finanziato dallo stato, e le autorità cittadine erano nella Chiesa dei semplici *fideles*, avendo questa una propria gerarchia autonoma (entrambi gli autori in A. Saggioro (a cura di), *Diritto romano e identità cristiana. Definizioni storico-religiose e confronti interdisciplinari*, Roma 2005). Sempre Frascchetti alla fine del suo saggio parla politeismo “assassinato, perché reso di fatto impossibile da un legislazione contraria e dissuasiva (pp. 133-134). Per J. Bethke Elshain il Cristianesimo è protagonista di una rottura dell’ordine politico della polis, che la teoria politica moderna, a partire dal rinascimento cercherà di ricomporre (*A Response to Chief Justice McLachlin*, in D. Farrow. *Recognizing religion in a secular society: essays in pluralism, religion, and public policy*, Montreal – Kingston 2004, p. 449).

361 Il diritto canonico, già con S. Tommaso ma in termini nuovi dopo il Concilio di Trento, è l’unico tra i tre sistemi giuridici a dare un grande rilievo al diritto naturale: questo perché c’è una fiducia peculiare nella razionalità umana, capace in quanto tale di discernere con una certa profondità il bene dal male, anche se il peccato originale obnubila la capacità di conseguire completamente il bene. Per Islam ed Ebraismo invece la legge è giusta solo in quanto comandata da Dio: S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi. Cit.*, p. 78. Cfr. il discorso di Papa Benedetto XVI a Ratisbona, che parla proprio di un volontarismo (divino) musulmano. Per l’Ebraismo il ragionamento logico si dispiega in tutta la sua potenza nell’esegesi della Legge, piuttosto che nel discernimento tra bene e male e nella scelta dei valori fondanti. Rispetto alle altre concezioni, la teoria del diritto naturale, basata sulla ragione e sulla fiducia nell’intelletto umano di raggiungere una base comune di giudizio, offre un terreno di confronto neutrale con i non credenti e le altre religioni, basato per l’appunto sull’utilizzo della ragione. Un’ultima differenza è costituito dalla struttura peculiare della Chiesa cattolica, gerarchica e centralizzata proprio come l’apparato di uno stato moderno; questo fa sì che la fonte principale dell’ordinamento sia costituita dalla legislazione; nei sistemi dell’*Halakha* e della *Shari’a* invece la fonte principale è rappresentata la dottrina, come metodo basato soprattutto dall’argomentazione e dall’analogia. Questo anche se nei due sistemi la dottrina, soprattutto nel diritto Islamico, si è fortemente irrigidita. nel diritto musulmano lo Schacht parla addirittura di “fine del ragionamento indipendente”, verso il quarto secolo dall’Egira, cit. in S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi cit.*, pp. 162-163

questa riflessione si è inoltre concentrata sul foro interno, la coscienza e la sua libertà, creando la strada che ha portato ai moderni concetti di obiezione di coscienza, di disobbedienza civile e di diritto di resistenza³⁶². Ma l'influsso della religione cristiana non va limitato esclusivamente alle grandi idee che poi hanno determinato il nocciolo più puro delle rivoluzioni americana e francese: esso è stato presente anche nella riflessione sul processo, civile e criminale, con gli annessi della testimonianza e della formazione della prova, nel diritto di famiglia, nei contratti, nella teorizzazione e nella formazione del *Welfare*, nel concetto di pena e di espiazione, nella regolamentazione dei corpi sociali intermedi, fino al contributo decisivo della teologia alla messa appunto del concetto di persona giuridica³⁶³.

Più controverso il contributo dato dalla teologia e dalla prassi cristiane alle teorie democratiche: spesso sottovalutato, quando non apertamente negato, secondo una corrente di pensiero che dal diciottesimo secolo si protrae fino ad oggi, spesso con grande diffusione anche sui grandi mezzi di stampa³⁶⁴.

362E. Opocher, *Lezioni di Filosofia del diritto cit.*; A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico cit.*; S. Gasparini, *Illuminismo e codificazione. Appunti dalle lezioni di storia del diritto italiano cit.*

363J. Witte, F. S. Alexander, *Christianity and law: an introduction*, Cambridge 2008.

364Solo per indicare alcuni contributi critici in materia: «Ogni apertura del discorso pubblico ad argomenti religiosi è una minaccia ai principi della libertà di coscienza, ai fondamenti della laicità, all'idea dello stato laico» (G. E. Rusconi, *Il consiglio di un laico: non abusare di Dio nel discorso pubblico*, *Il Foglio*, 18 ottobre 2006); «L'adesione a una fede religiosa è una delle fonti più diffuse del male: quando la religione diventa istituzione e impone una verità dogmatica genera facilmente il fanatismo» (S. Tabboni, *Il male viene dal dogma*, ne *Il Sole-24 Ore*, 13 agosto 2006); «Non basta che chi professa 'la verità della sua fede' sia capace di 'rispetto della verità delle altre fedi'. Occorre esser pronti a mettere in discussione la propria verità, accettare che anch'essa, non solo quella altrui, è una verità 'relativa'» (A. Levi, *Religiosi e non, una santa alleanza contro i fanatismi*, ne *La Stampa*, 21 aprile 2006); «La Chiesa, ponendosi come legislatrice, interferisce con la vita democratica» (G. Zagrebelsky, *Se prevale l'aggressività*, ne *La Repubblica*, 8 giugno 2006); «Il vero problema è quando si accentua il carattere dottrinario: allora non solo il dialogo, ma la stessa democrazia diventano difficili, perché entrambi si basano sulla rinuncia a una parte delle proprie convinzioni. Di fronte a una verità incondizionata, ogni dialogo diventa impossibile» (G. Zagrebelsky in M. Baudino, *Magris-Zagrebelsky, la fede dei laici*, ne *La Stampa*, 7 maggio 2006); «Ritengo che riportare Dio dentro la sfera pubblica sia un modo di distruggere la democrazia» (M. Viroli, *Dio in politica? Distrugge la democrazia*, ne *La Stampa*, 23 novembre 2004); «La Chiesa cattolica non ha mai aderito senza riserve

Una visione che spinse Tocqueville a una visione del rapporto tra democrazia e Chiese in forma paradossale³⁶⁵, pur mettendo egli stesso in risalto il nucleo egalaritario della dottrina cristiana³⁶⁶. Soprattutto nel secondo dopoguerra del secolo scorso, con l'esperienza degli esiti nefasti delle ideologie e il diffondersi in Europa dell'esperienza dei partiti di

alla democrazia né mai l'ha accettata come unico regime legittimo. [...] La democrazia sfida la religione perché si fonda sulla libertà di coscienza e sul principio di maggioranza. La religione, a sua volta, sfida la democrazia perché si fonda sulla verità che non dipende né dalla coscienza né dalla volontà della maggioranza» (G. Zagrebelsky, *La Chiesa cattolica è compatibile con la democrazia?*, in *Micromega*, 2006, 2); «Dio in politica? Distrugge la democrazia» (M. Viroli, *La Stampa*, 23 novembre 2004). Secondo la petizione di principio che «siccome la Chiesa è incompatibile con la libertà e la democrazia, tutto quello che la Chiesa o uomini della Chiesa esprimono al di fuori di questa incompatibilità non è cattolico, è laico, è riconducibile ad altre matrici culturali»; la stessa concezione che portava Benedetto Croce (nella *Storia d'Europa nel secolo decimonono*, prima ed. Roma-Bari 1932) «a ignorare tutto quanto nella storia dell'ottocento non era coerente con la sua visione, a ignorare cioè uomini come Montelembert o Rosmini che, pienamente cattolici, avevano creduto nei valori della libertà»: P. Scoppola, in G. Campanini (a cura di), *Francesco Luigi Ferrari a cinquant'anni dalla morte: atti del convegno nazionale di studi, Modena, 27-28 maggio*, Roma 1983, p. 319. «La storia del rapporto della Chiesa con la democrazia è complessa e, in Europa, fortemente conflittuale.

365 Nella prima parte della sua classica opera *La democrazia in America*, comparsa nel 1835, Tocqueville aveva sottolineato lo spirito democratico e repubblicano del cristianesimo dei primi pionieri che aveva reso possibile un perfetto accordo fra religione e democrazia [...] Ma, tornato in Francia, la constatazione del conflitto aperto, sotto la monarchia di Luigi Filippo, fra democrazia e cattolicesimo, lo spingeva a formulare nella seconda parte della sua opera, comparsa a Parigi nel 1840, la famosa osservazione: “Per uno strano concorso di circostanze la religione si trova momentaneamente impegnata in mezzo alle forze che la democrazia travolge, e spesso le capita di respingere quell'eguaglianza che essa ama e di maledire la libertà come fosse un nemico mentre prendendola per mano potrebbe santificarne gli sforzi”. E aggiungeva con intuizione geniale: “L'istituzione e l'organizzazione della democrazia nel mondo cristiano è il grande problema politico del futuro”. La Chiesa cattolica è stata, in Europa, tra le forze che la democrazia tendeva a travolgere evidentemente per i suoi legami con i regimi assoluti del passato. La Chiesa si è svincolata da questi legami, si è aperta ai valori della democrazia, ne ha intuito e riconosciuto il fondamento cristiano; ma tutto questo è avvenuto attraverso un lungo processo che è costato grandi tensioni, grandi lotte non solo con i regimi democratici, ma all'interno stesso della Chiesa. Possiamo dire in sintesi estrema che, dopo le prime condanne, con Leone XIII, alla fine dell'Ottocento, la democrazia è diventata per la Chiesa uno dei regimi leciti; con Pio XII, dopo la seconda guerra mondiale, è un regime moralmente privilegiato rispetto agli altri; con il Vaticano II è il regime più coerente con i valori cristiani»: P. Scoppola, G. Tognon, *La democrazia dei cristiani: il cattolicesimo politico nell'Italia unita*, Roma-Bari 2005, p. 19.

366 Tocqueville vede nella religione uno dei fondamenti della democrazia americana, e in quest'ultima una realizzazione consequenziale della religione. In particolare, il filosofo e politologo francese coglie nella dottrina dell'uguaglianza uno dei tratti salienti della religione cristiana: «il Cristianesimo – egli osserva –, che reso tutti gli uomini uguali davanti a Dio, non avrà ripugnanza si vedere tutti cittadini uguali davanti alla legge». N. Urbinati, *Individualismo democratico: Emerson, Dewey e la cultura politica americana*, Roma 1997, p. 24. Proprio questo principio permette alla dottrina e alla religione cristiana l'evoluzione da un modello aristocratico a uno sostanzialmente egualitario e liberale: A. de Tocqueville, *Un ateo liberale. Religione, politica, società*, con saggio introduttivo di P. Ercolani, Bari

ispirazione cristiana, si è rafforzata un'importante corrente di pensiero che pone in risalto le radici medievali delle teorie e delle prassi partecipative, enucleatesi in particolare nella struttura e nel funzionamento degli ordini religiosi e delle corporazioni delle arti e dei mestieri³⁶⁷. In effetti la democrazia europea deriva gran parte dei suoi termini e del suo armamentario concettuale dai meccanismi messi a punto dal monachesimo prima e dagli ordini mendicanti: sono opera infatti di questi “costruttori di cattedrali costituzionali” idee come quella di affidare ad una assemblea la scelta del *leader*³⁶⁸, il voto di fiducia, il bicameralismo, lo stesso termine parlamento³⁶⁹, i concetti di convocazione e di *quorum*, fino al termine “reclamizzare”, che nell’XI secolo indicava ancora l’invocazione a Dio e ai santi prima di iniziare un turno di scrutinio abbaziale, spesso presa a scusa da candidati per fare sfoggio di retorica e vantare indirettamente le loro virtù. Questi concetti, assieme ai nomi che li designano, sono passati alla modernità attraverso le numerose personalità ecclesiastiche che parteciparono sia alla redazione della *Magna Charta* del 1215, sia all’assemblea degli Stati Generali del 1789, prendendo una parte preponderante nella redazione dei testi per la cultura superiore e preparazione tecnica che li caratterizzavano³⁷⁰.

2008, p. 41-42.

367Corrente di cui possono essere considerati espressioni Y. Congar, G. Duby e L. Moulin, socialista e collaboratore di Paul-Henri Spaak, uno dei padri fondatori dell'Europa: F. Di Giacomo, *Le radici Cristiane dell'Europa cit.*, pp. 1001-1009. uno dei momenti salienti di questa “riscoperta della democrazia” e ricollegato all'introduzione da parte della Chiesa di due fondamentali principi: a) *Qui praefuturus est omnibus, ab omnibus eligatur*, colui che deve comandare su tutti deve essere eletto da tutti, statuisce Leone I nel 440; b) *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*, ciò che interessa tutti come singoli, deve essere discusso e approvato da tutti. Cfr. Y. Congar sul numero 2 del 1958 della *Revue historique de droit français et étranger*.

368Cfr. capitolo 64 della *Regola benedettina*.

369Già un secolo prima della *Magna Charta*, nel 1115, i cistercensi si erano dotati di una *Charta Charitatis* con la quale conferivano al *Parliamentum* degli abati la *summa potestas* del loro ordine; cfr. F. Di Giacomo, *Le radici Cristiane cit.*, p. 1007 e Idem, *E la Chiesa inventò il ballottaggio*, da *La Stampa* del 17/10/2007.

370Cfr. il numero monografico di *Communio* dedicato a *La Rivoluzione Francese* (n. 106 del 1989); in

Ora, anche sostenendo che l'Europa e lo Stato moderno siano nati in contrasto con la precedente concezione cristiana del mondo, bisogna comunque ammettere che Cristianesimo ha giocato una parte fondamentale dell'*humus* culturale di riferimento, che ha fornito anche agli innovatori parte dei concetti e degli argomenti contro lo stesso sistema che questi volevano contestare. Il legame tra la dottrina cristiana e i concetti di libertà e di laicità non è azzardato concettualmente: il Cristianesimo non è stato esclusivamente una religione dei padri, come ad esempio il paganesimo antico: esso non è stato esclusivamente portatore di istanze sociali di conservazione, bensì ha portato avanti anche una funzione critica e demistificatoria nei confronti della società e del potere, ivi compreso quello ecclesiastico, per cui esso ha sempre esercitato quella di impulso e di stimolo al rinnovamento³⁷¹.

3.2 Le radici cristiane: la religione nello spazio pubblico

Come abbiamo visto l'apporto del Cristianesimo nella società, nella cultura e quindi nel diritto è un tema sfaccettato, complesso e persino contraddittorio, nel quale è più facile intravedere delle aree tematiche piuttosto che individuare dei principi univoci³⁷². Ovviamente nel nostro

esso ad esempio J. Quantin trova addirittura i prodromi del motto “*Liberté, Fraternité, Egalité*” nella trattatistica cristiana francese del XVII secolo, in particolare in relazione alla descrizione delle comunità dei primi cristiani e al commento delle opere dei Padri della Chiesa, riprese poi nel *Telemaco* di Fénelon (pp. 59-69). La tesi delle radici cristiane del motto rivoluzionario per eccellenza è stata espressa anche da Giovanni Paolo II nel corso della sua prima visita pastorale in Francia nel 1979 (cit. in C. Dagens, *La missione della Chiesa durante la prova della rivoluzione, ibidem*, p. 29-30).

371cfr. F. Di Giacomo, *Le radici Cristiane cit.*, p. 1009. Sulla forza demistificatoria del cristianesimo, con la sostituzione del *lógos*, del ragionamento, all'archetipo del *mýthos*, che caratterizzava la religiosità ellenica v. J. Ratzinger, *Introduzione al Cristianesimo*, Brescia 2005, soprattutto pp. 138-140; cfr. Ugo Bianchi, *Crisi, rotture e cambiamenti*, Milano 1995. Sulla demistificazione – rivolta verso tutti gli idoli, compresi i proprio – come vera essenza dell'*habitus* e del modo di pensare laico cfr. C. Magris, *La storia non è finita. Etica, politica, laicità*, Milano 2006, in copertina.

372Secondo alcuni autori non è possibile parlare di un'idea cristiana del diritto, della politica o dell'

ordinamento manca l'elaborazione dei concetti giuridici di Cristianesimo e di radici cristiane, siano essi di elaborazione legale, giurisprudenziale o dottrinale, come ad esempio un rimando a una fonte specifica³⁷³.

Per studiare adesso quali possano essere gli effetti concreti dei riferimenti ci riferiamo innanzitutto all'esperienza comparatistica, in particolare a quelle costituzioni che accennano all'esperienza religiosa citando direttamente la divinità. Le *Invocaciones Dei* hanno una lunga tradizione nella storia giuridica europea già prima delle costituzioni nazionali: fin dall'antichità esse figuravano nei contratti a garanzia degli accordi presi, sottolineando allo stesso tempo la buona fede delle parti, unita all'equità e la giustizia delle norme poste in essere. Con lo stesso scopo, con lo sviluppo del diritto internazionale e fino alla fine del XIX secolo, anche i trattati tra nazioni cristiane presero ad aprirsi con l'invocazione a Dio e/o alla Trinità, a suggello degli accordi presi³⁷⁴; infine dopo le rivoluzioni

economia, poiché dal Cristianesimo non è possibile “estrarre” in modo univoco dei principi applicabili ai vari ambiti del sapere (A. Masala, *Bruno Leoni filosofo della politica*, in *Il Politico*, 2001, 197, p. 282).

373 Interessante sotto questo aspetto la sentenza Tar del Veneto n. 1110 del 17/3/05 che, affrontando il tema dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, cerca di addentrarsi in un'analisi della dottrina cristiana. In particolare la Corte individua nel Cristianesimo i principi della «tolleranza dell'altro e la difesa della dignità dell'uomo, la «forte accentuazione del precetto dell'amore per il prossimo e ancor più [...] l'esplicita prevalenza data alla carità sulla stessa fede», i quali avrebbero contribuito a delineare «quelle idee di tolleranza, eguaglianza e libertà che sono alla base dello Stato laico moderno e di quello italiano in particolare» (Punto 11.1). «Spingendo lo sguardo oltre la superficie – continua il giudice –, si individua un filo che collega tra di loro la rivoluzione cristiana di duemila anni fa, l'affermarsi in Europa del “*habeas corpus*”, gli stessi elementi cardine dell'illuminismo (che pure storicamente si pose in vivace contrasto con la religione), cioè la libertà e la dignità di ogni uomo, la dichiarazione dei diritti dell'uomo e infine la stessa laicità dello Stato moderno» (Punto 11.2). La sentenza in esame è andata oltre la giustificazione della presenza del crocifisso in base a ragioni puramente culturali, addentrandosi in un'analisi storica e teologica che è andata incontro a diverse critiche, in quanto in essa «implicitamente si afferma il valore positivo ed edificante della tradizione cristiana» in base alla «consonanza tra la natura del Cristianesimo e i principi fondamentali della Costituzione italiana»: A. Pin, *Il crocifisso in aula e il giuramento sul Corano*, in www.oasiscenter.eu, 6, Ottobre 2007; Idem, *Il percorso della laicità «all'italiana». Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar veneto: una sintesi ricostruttiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, 1, pp. 227-228;

374K. Schmid, *In The Name of God? The Problem of Religious or Non-religious Preambles to State Constitutions in Post-atheistic Contexts*, in *Religion in Eastern Europe*, 2004, XXIV (1), pp. 19-32; K. Klecha, *The Controversy over Including invocatio Dei into the Future European Constitution*, in AA. *The emerging constitutional law of the European Union. German and Polish perspectives.*

americana e francese, con il diffondersi delle costituzioni scritte e delle carte dei diritti, il nome di Dio iniziò ad apparire anche nelle carte fondamentali di diversi stati³⁷⁵. Quanto agli scopi concreti, essi possono consistere innanzitutto nella legittimazione dello Stato (a)³⁷⁶; l'espressione del sostegno statale per una religione specifica (b); l'apertura dell'ordinamento alla legge naturale e ai valori comuni (c), oppure la manifestazione del desiderio ancorare lo stato alla storia e alla tradizione espressi dalla società (d)³⁷⁷.

Quanto agli effetti giuridici concreti delle mere *Invocationes* o *Nominationes Dei* bisogna comunque ammettere che essi nel mondo occidentale sono scarsi quando non addirittura controversi³⁷⁸, mentre negli

Heidelberg-Berlin 2003, pp. 551 ss.; R. Lesaffer (2004). *Peace treaties and international law in European history: from the late Middle Ages to World War One*. Cambridge 2004, p. 79 s.

375Tra paesi membri delle Nazioni Unite (191 Stati), S. Ferrari, che però prende in considerazione solo i preamboli e non gli articolati (S. Ferrari, *Dio, Religione e Costituzione cit.*), ne conta 75, poco meno del 40%, che presentano un *Invocatio* o una *Nominatio Dei*, con una propensione da parte degli stati europei più bassa della media (meno del 20%). Di questi 53 contengono un riferimento a Dio, 12 ad una religione specifica (o a Dio individuato con un nome o con delle aggettivazioni proprie di una religione specifica) e 10 entrambi i tipi di riferimento. 7 sarebbero invece paesi hanno preferito inserire nei preamboli delle proprie Costituzioni un riferimento che, in vario modo, sottolinea la laicità o l'aconfessionalità dello Stato (tra i quali non è considerata la Francia, che presenta il riferimento nell'art. 1). Il modello maggiormente diffuso, si limita ad invocare o menzionare il nome di Dio, senza qualificarlo in chiave confessionale. Fanno eccezione a questa regola i paesi musulmani, dove è frequente il richiamo all'Islam oppure a Dio identificato con le aggettivazioni proprie della tradizione Islamica, e in misura minore alcuni Stati dove la maggioranza della popolazione è cristiana, con un particolare riferimenti alle Costituzioni di paesi colonizzati dalla Gran Bretagna (Figi, Papua Nuova Guinea, Tuvalu, Vanuatu, Bahamas, Zambia); pochi invece gli Stati a maggioranza cattolica e ancor meno quelli a prevalenza ortodossa e protestante.

376L'espressione del diritto divino dei monarchi era fin dal Medioevo uno dei compiti precipui di questo genere di dichiarazioni, come ad esempio accade ancora nel preambolo dell'*Atto di Successione* del 1810, una delle quattro leggi che formano la Costituzione materiale svedese, che si apre con l'affermazione: "Noi, Carlo, per grazia di Dio re di Svezia..." (*Ibidem*)

377In questo senso soprattutto nei paesi con una lunga storia costituzionale ed un patrimonio comune di fede religiosa, i riferimenti a Dio in una Costituzione laica altrimenti sono stati interpretati in una funzione storica di perpetuazione della storia costituzionale, stabilendo un concetto generale di uno stato (per esempio, occidentale e cristiana) alla base della Costituzione: B. Ehrenzeller, P. Mastronardi, R. J. Schweizer, K.A. Vallender (a cura di), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar. Preamble*, 14, 2002; K. Naumann, *Eine religiöse Referenz in einem europäischen Verfassungsvertrag*, Tübingen 2008, pp. 59.

378È il caso ad esempio del Preambolo della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ove la menzione di Dio pare non aver avuto molto effetto. Nel considerare le implicazioni giuridiche del preambolo nel caso del 1999 *R. v. Sharpe*, la *British Columbia Court of Appeal* a parlato di questo come di una "dead letter" alla quale i giudici consideravano di non avere l'"autorità di ridare vita" ("no authority to

stati Islamici hanno contribuito addirittura a fondare dei sistemi confessionistici o teocratici³⁷⁹. Caso diverso sono le *Nominations Ecclesiae* come quelle presenti nelle costituzioni italiana e spagnola, che hanno in parte legittimato il sistema concordatario vigente nei due paesi. Quelle presenti nei nuovi statuti regionali non appartengono propriamente ai modelli citati, avvicinandosi piuttosto allo spirito e alla forma delle costituzioni polacca o slovacca³⁸⁰; se la formulazione stessa di queste disposizioni pare escludere che per il loro tramite si voglia optare per un regime confessionistico, scelta per altro non possibile nel nostro ordinamento³⁸¹, esse sembrano piuttosto mirare ad aprire gli ordinamenti

breathe life into": D. Farrow. *Of Secularity and Civil Religion*, in *Recognizing Religion in a Secular Society: Essays in Pluralism, Religion, and Public Policy.*, Montreal-Kingston 2004, p. 162). in Germania ha avuto scarso seguito la teoria che il preambolo della Costituzione del 1949 desse luogo alla fondazione di uno stato cristiano (K. Naumann, *Eine religiöse Referenz cit.*, p. 61). L'invocazione di Dio e di Gesù nel preambolo della Costituzione stata citata in decisioni della Corte Suprema irlandese, in particolare a proposito del concetto di diritti naturali (T. Iglesias, *The Dignity of the Individual in the Irish Constitution: The Importance of the Preamble*, in *Studies: An Irish Quarterly Review*, 2000, vol. 89, 353, pp. 19-34). Un caso controverso è rappresentato dal richiamo al preambolo, operato nel 1983 dalla Corte Suprema per respingere il ricorso un attivista per i diritti degli omosessuali contro la criminalizzazione degli atti sodomia (*buggery*), secondo l'*Offences against the Person Act* del 1861. Nella motivazione il *Chief Justice* O'Higgins scrive: «*The preamble to the Constitution proudly asserts the existence of God in the Most Holy Trinity and recites that the people of Ireland humbly acknowledge their obligation to "our Divine Lord, Jesus Christ." It cannot be doubted that the people, so asserting and acknowledging their obligations to our Divine Lord Jesus Christ, were proclaiming a deep religious conviction and faith and an intention to adopt a Constitution consistent with that conviction and faith and with Christian beliefs. [...] I regard the State as having an interest in the general moral well being of the community and as being entitled, where it is practicable to do so, to discourage conduct which is morally wrong and harmful to a way of life and to values which the State wishes to protect*» (*Norris v. the Attorney General*, 22 April 1983, Scaricabile su <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1983/3.html>); cfr. T. K. Whitaker (a cura di), *Report of the Constitution Review Group*. Dublin 1996, pp. 1–5, ove si propone la riforma del preambolo della Costituzione irlandese che elimini i riferimenti religiosi.

379Cfr. col Preambolo della Repubblica Islamica Iraniana (*International Constitutional Law Project* dell'Università di Berna, consultabile su www.servat.unibe.ch/law/icl): «*The Constitution of the Islamic Republic of Iran advances the cultural, social, political, and economic institutions of Iranian society based on Islamic principles and norms, which represent an honest aspiration of the Islamic Ummah*»; Art. 2 (Foundational Principles) «*The Islamic Republic is a system based on belief in: [...] the exalted dignity and value of man, and his freedom coupled with responsibility before God*».

380«Noi, la nazione Slovacca [...] cosciente dell'eredità spirituale di Cirillo e Metodio [...] adottiamo attraverso i nostri rappresentanti la seguente Costituzione» (S. Ferrari, *Dio, religione e Costituzione cit.*).

381Cfr. Corte Cost. Sent. n. 334/1996 che, richiamando la sent. 203/1989, richiamava al divieto per lo stato di «ricorrere a obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l'efficacia dei propri precetti» alla «distinzione dell'«ordine» delle questioni civili da quello dell'esperienza religiosa», Punto 3.2,

regionali all'influenza dei valori e della storia locali (lett. c e d).

Gli effetti concreti delle disposizioni potrebbero dunque essere divisi essenzialmente in due categorie, una sostanziale e una formale: sotto un primo profilo si potrebbe parlare dei riferimenti al cristianesimo soprattutto come della statuizzazione di un principio ermeneutico, o meglio di una serie di principi, che nelle intenzioni dei proponenti dovrebbero fecondare di spunti gli ordinamenti locali, in modo da renderli più aderenti nella loro applicazione a una determinata idea di società. Un secondo aspetto, comunque strettamente connesso al primo, riguarda invece l'aspetto identitario, e consiste innanzitutto nella possibilità da parte delle regioni di utilizzare l'apparato simbolico del Cristianesimo. Nelle norme considerate si ammette insomma l'impossibilità di una completa autoreferenzialità degli ordinamenti regionali rispetto alla società civile, e allo stesso tempo si cerca di dare una risposta alla domanda di identità che sale dal basso.

Sotto il primo aspetto è innanzitutto possibile scorgere nel riferimento alla cultura cristiana un nucleo di valori che poggiano sulla valorizzazione della persona – vista sia nella sua personalità individuale che nel complesso di relazioni nel contesto delle quali questa si svolge – con i corollari del riconoscimento dei diritti fondamentali, *in primis* la libertà religiosa, dell'uguale dignità e del principio di legalità, a cui si aggiunge il principio di laicità. Il principio personalista, citato espressamente dagli statuti abruzzese, calabrese, campano, lombardo e toscano, ma sotteso a tutte le carte statutarie, esso consiste essenzialmente nella primazia rispetto allo stato e alla società civile, che devono essere orientate alla realizzazione e al soddisfacimento di questa³⁸². Si tratta di un concetto che, solo a volerlo

Considerato in diritto.

382È noto che, pur risalendo il termine al mondo greco-latino, esso acquista le caratteristiche attuali proprio sotto l'influsso della cultura cristiana, in particolare della riflessione trinitaria e cristologica.

prendere sul serio, al di là dei proclami, potrebbe comportare diverse conseguenze pratiche, come ad esempio una tensione contro il formalismo e a favore di una costante opera di semplificazione normativa e amministrativa: una maggiore importanza alla sostanza piuttosto che alla forma, se non nella misura in cui questa corrisponde ad una effettiva funzione di garanzia *della persona*, e non *dell'amministrazione*³⁸³. Si tratta di principi già presenti nella Costituzione, il cui rispetto è richiamato da tutti gli statuti emanati nell'ottica di una tutela multilivello dei diritti fondamentali, nella quale in futuro potranno avere un ruolo sempre maggiore anche le Regioni³⁸⁴. In questo senso gli ambiti di applicazione del

Secondo Hegel è solo col Cristianesimo che «ogni soggetto, l'uomo come uomo, ha per sé un valore infinito, è destinato a partecipare a questo spirito, il quale anzi, in quanto è Dio, deve nascere nel cuore dell'uomo, d'ogni uomo. L'uomo è destinato alla libertà; lo si riconosce quindi come libero in sé» (G. W. F. Hegel, *Lezioni sulla Storia della filosofia*, III, Firenze 1967, p. 101); scrive B. Mondin che «nonostante il suo straordinario umanesimo la cultura greco-romana non riconosceva valore assoluto all'individuo in quanto tale, ma faceva dipendere il suo valore esclusivamente dal ceto, dal censo e dalla razza», *Storia della metafisica*, vol. 2, Bologna 1998, p. 9-10; cfr. anche E. Mounier, *Il personalismo*, Roma 1966, pp. 14-16; F. Di Giacomo, *Le radici Cristiane dell'Europa cit.*, p. 1009. Su rapporto tra riflessione teologica ed evoluzione del concetto di persona cfr. S. Rudman, *Concepts of person & Christian ethics*, Cambridge 1997, in part. pp. 119-143.

383Come ad esempio succede nel diritto canonico, ove il principio della salvaguardia *salus animae*, ovvero della persona nella sua essenza spirituale, è preminente rispetto ad ogni riferimento puramente normativo (S. Gherro, *Principi di diritto costituzionale canonico*, Torino 1992, pp. 12-13). Dal punto di vista della comparazione con gli ordinamenti delle altre religioni monoteistiche le materie regolate dal diritto canonico sono molte meno rispetto a quelle regolate dall'*Halakà* ebraica e dalla *Shari'a* Islamica (termini entrambi che designano i concetti di "via", "sentiero") M. Tedeschi, *Cristianesimo e Islamismo. Presupposti storico-giuridici*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1995, pp. 928 ss. In generale l'importanza riservata al diritto nella fede cristiana è minore rispetto a quella riservata ad esempio alla teologia; questo perché il diritto della Chiesa, trovandosi di fronte il diritto romano, ha sempre avuto come presupposto un parallelo ordinamento secolare. Gesù non era propriamente un legislatore, anzi si poneva spesso in atteggiamento di aperta rottura con l'interpretazione classica, formalistica; viceversa sia Maometto che Mosé hanno detenuto anche il potere politico nel loro popolo. In particolare il corpus del diritto ebraico, che comprende non solo il Pentateuco, ma anche la tradizione mosaica orale – *Mishnà* – e le riflessioni dei dottori sulle parti controverse della legge – il *Talmud* – conosce un altissimo grado di analiticità. Sia nell'Ebraismo che nell'Islam la religione è interpretata come legge da seguire, sia che l'origine di questa sia configurata in una rivelazione unilaterale di Dio (Islam), che nel compimento di un patto, sia pure ineguale, sempre con Dio (Ebraismo). La fonte pattizia della legge nella prospettiva ebraica vincola in qualche maniera anche Dio, come è espresso ad esempio nella leggenda del forno di *Akhnai*, cit. in S. Ferrari, *Lo spirito dei diritti religiosi. Cit.*, p. 102, in nota.

384Si parla di tutela multilivello soprattutto a proposito dei rapporti tra gli ordinamenti costituzionali e le tutele dei diritti fondamentali a livello sovranazionale; nel senso di un'evoluzione degli statuti regionali italiani in questo senso, sull'esempio dei *Länder* tedeschi, cfr. A. D'Aloia, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in Idem (a cura di), *Diritti e*

riconoscimento e della valorizzazione delle “radici cristiane” sono in teoria altrettanto vasti quanto lo sono le competenze delle regioni: dalla sanità all'istruzione, fino alle prerogative specifiche in ambito culturale ai servizi sociali. Quello di interpretare la cultura della comunità che si rappresenta è infatti uno dei compiti basilari di ogni istituzione politica. A questo si aggiunga il principio di collaborazione con le confessioni religiose, in particolare con quelle storicamente presenti sul territorio, secondo quel principio dualista che vede stato e chiesa ora in collaboranti, ora commiste e ora in guerra, ma tendenzialmente mai completamente fuse in un'unica struttura di potere e mai completamente astruse l'una dall'altro e separati³⁸⁵. Al nucleo di concetti aperti e inclusivi, che hanno la potenzialità di fecondare l'ordinamento regionale e di guidarne lo sviluppo, proprio come fanno i principi costituzionali con l'ordinamento repubblicano nel suo complesso, si affianca l'aspetto identitario, che considera della liceità della presenza del Cristianesimo nella sfera pubblica e dell'utilizzo da parte delle istituzioni dei suoi apparati simbolici. Formulando in maniera più analitica, possiamo dire che la peculiarità delle norme di Abruzzo, Campania, Lombardia e Puglia sembra dunque stare soprattutto nel fatto di riconoscere la presenza pubblica della religione, in particolare a livello simbolico, sulla base del dato culturale, di volta in volta verificato a livello delle rappresentanze politiche. L'esigenza di fondo è che, di fronte al crescere delle istanze multiculturaliste e laiciste, la natura o l'origine cristiana e quindi religiosa di un simbolo, di un valore o di un soggetto non valgano

Costituzione, profili evolutivi e dimensioni inedite, Milano 2003, p. IX; R. Bifulco, *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali cit.*, p. 137 ss.; B. Caravita di Toritto, *La tutela dei diritti nei nuovi statuti regionali* (p. 233 ss.), e F. Pizzatti, *La tutela dei diritti nei libelli substatuali*, entrambi in P. Bilancia, E. De Marco, *La tutela multilivello dei diritti*, Milano 2004, ; F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea cit.* p. 218-224; E. Griglio, *Principio unitario e neopolicentrismo*, Padova 2009, p. 334.

385P. Prodi, Storia dell'idea di giustizia

come motivo per una sua esclusione dallo spazio pubblico. Non a caso la polemica sulle radici religiose è sempre andata di pari passo con quella sui simboli religiosi negli spazi pubblici, condividendone in massima parte gli argomenti.

A quali ambiti si possono applicare queste norme? Innanzitutto proprio ai campi della valorizzazione e della trasmissione della cultura. culturali, come ad esempio quello del riconoscimento delle festività. L'ordinamento regionale che faccia un'espressa menzione alle radici culturali cristiane potrà ad esempio riconoscere e contribuire allo svolgimento di festività e manifestazioni, anche se queste abbiano un carattere religioso cristiano, sulla base del riconoscimento di volta in volta del loro valore culturale. Questo ovviamente non significa che il carattere cristiano possa per ciò stesso dar luogo a una sorta di presunzione del valore culturale, e quindi pubblico, di una ricorrenza religiosa cristiana rispetto a un festività musulmana, buddista o anche laica. Si tratta di temi per nulla impossibili in un prossimo futuro e nemmeno troppo difficili a realizzarsi.

Un altro ambito di applicazione può essere quello dell'insegnamento e della promozione culturale: anche in questi casi le regioni paiono aver inteso ribadire che la natura o l'origine religiosa di determinate idee o valori non debbano necessariamente portare a una loro esclusione dagli ambiti comuni, ma anzi possono essere oggetto di una specifica tutela da parte dell'amministrazione locale³⁸⁶.

³⁸⁶Cfr. Cfr. Legge della Provincia di Bolzano del 16/07/2008, n. 5 (B.u.r. 29/07/2008, n.31), recante "Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione", che all'art. 1 dispone che «la Provincia adotta - nel rispetto dell'autonomia delle scuole dell'infanzia e delle istituzioni scolastiche – politiche dell'educazione indirizzate: [...] c) alla diffusione e al rafforzamento del pensiero e della cultura europea fondata su *radici cristiane*»; sul punto cfr. le Leggi Prov. 06/12/1983, n. 48, e e 30/12/1988, n. 64, sui programmi didattici rispettivamente di scuola media e primaria, oltre alla l. r. del 23/07/2009, n. 12 del Friuli-Venezia Giulia, che istituisce una borsa di studio per lo studio del "Cristianesimo Auileiense". V. le proposte, francamente eccessive, di istituire nelle scuole venete uno specifico insegnamento della religione cattolica obbligatorio anche

Secondo questa stessa linea i riferimenti alla cultura cristiana potrebbero trovare influenza e applicazione anche nelle problematiche riguardanti le competenze regionali nella gestione del territorio, avendo riguardo per quelle che sono le esigenze concrete delle comunità presenti e soprattutto del principio costituzionale della libertà religiosa e della laicità dello stato³⁸⁷. Allo stesso modo, più che sulla base della libertà religiosa, possono giustificarsi anche e oltre al principio di sussidiarietà orizzontale, potranno giustificarsi anche le relazioni e le collaborazioni con le confessioni religiose presenti sul territorio e con quelle strutture che, pur avendo origine religiosa, come gli oratori, svolgono una riconosciuta e perdurante azione sociale.

Oltre alla tutela delle espressioni culturali e strettamente connessa ad essa, una un'altra applicazione riguarda la questione, molto sentita negli ultimi tempo, della presenza dei simboli religiosi nello spazio pubblico – scuole, tribunali, uffici pubblici, seggi elettorali... – e forse non è un caso che questo tema si sia costantemente intrecciato con quello dei riferimenti alle radici negli statuti regionali post-riforma³⁸⁸. Il tema è complesso, sentito e –

per gli alunni appartenenti alle altre religioni, italiani o stranieri, in funzione di “alfabetizzazione culturale” in vista di una migliore integrazione (dal *Giornale di Vicenza* del 07/12/2008, p. 17); «Cito Benedetto Croce, filosofo idealista, laico, che diceva: non possiamo essere italiani senza dirci cristiani» ha dichiarato a questo proposito Elena Donazzan, assessore regionale con delega all'istruzione e alla formazione professionale. I principi che dovrebbero l'oggetto di questi corsi di “umanesimo cristiano” riguarderebbero «la centralità della persona e della famiglia, il rispetto uomo-donna, il volontariato derivano tutti dalla cultura cristiana. Dobbiamo riconoscere che la nostra società, il suo diritto, le sue regole di comportamento, sono impregnati di valori che non vengono da Marte ma dalla religione cattolica. È un approccio laico, non confessionale. Sono cose che tutti devono sapere» (da *Il Giornale*, sabato 06 settembre 2008).

387Cfr. A. Pin, *L'Islam in Italia cit.*

388Cfr. le delibere dei consigli regionali piemontese e calabrese sul dibattuto tema del crocifisso negli edifici pubblici (risp.Ordini del giorno n. 839 ed 842 del 10 novembre 2003 per il Piemonte e la mozione n. 77 dell'11 novembre 2003 per il Consiglio calabrese). L'irrilevanza giuridica di questi interventi nulla toglie alla loro rilevanza politica ed alla loro straordinaria capacità di dimostrare il ruolo, speciale ed insostituibile, che l'appartenenza religiosa, quale fattore di costruzione dell'identità anche delle singole comunità locali, è venuta ad assumere negli ultimi tempi agli occhi dei rappresentanti delle diverse comunità regionali. Cfr. N. Fiorita, *Osservatorio Regionale 2003, Introduzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 2, p. 429.

si scusi il bisticcio – simbolico: in esso le ragioni astratte si contrappongono e valgono più degli effetti concreti³⁸⁹.

Come è noto proprio sulla permanenza dei simboli di origine religiosa negli spazi pubblici dottrina e soprattutto giurisprudenza si sono in questi anni divise, oscillando tra soluzioni contrapposte³⁹⁰; in questo senso le norme

389Rientra nella natura dei simboli il rimandare in forma sintetica a realtà ulteriori complesse; l'analisi dell'etimo della parola aiuta a mettere in luce una delle caratteristiche proprie dei simboli, che è quella di permettere agli altri di identificare il soggetto che ne è portatore, in base all'appartenenza a un gruppo o ad una categoria. Il simbolo è definito come “quanto evoca o rappresenta, per convenzione o per naturale associazione di idee, un concetto astratto, una condizione, una situazione, una realtà più vasta” (De Mauro). Nella semiotica di C. S. Peirce il simbolo è un segno che ha un rapporto puramente convenzionale con la realtà denotata, diversamente dagli indici e dalle icone. L'etimo deriva dal greco *symbolon*, che a sua volta deriva dal verbo *simballein*, unire, e denotava un oggetto spezzato in due a conclusione di un patto o di un'alleanza, le cui parti combacianti permettevano ai contraenti e ai loro discendenti di avere prova dell'accordo e di identificarsi. Interessante la definizione di Wikipedia: «*an object that condenses maximum resonance into minimum space. A symbol is something that represents something else. And it has a meaning. [...] The word "cat" is not a cat, but represents the idea of a cat*». Controllata il 16/09/2009. È forse utile ricordare che anche l'espressione “laicità” è stata definita come, vero e proprio “simbolo linguistico” dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nella Sent. n. 556 del 2006, punto 3.

390Già nel parere Parere 27 aprile 1988, n. 63, la II sezione del Consiglio di Stato, a proposito dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, aveva ritenuto di dover evidenziare che «il Crocifisso o, più semplicemente, la Croce, a parte il significato per i credenti, rappresenta il simbolo della civiltà e della cultura cristiana, nella sua radice storica, come valore universale, indipendente da specifica confessione religiosa», aggiungendo che «per i principi che evoca [...] [il Crocifisso] fa parte del patrimonio storico». Il quesito posto alla Corter riguardava la permanenza in vigore rispettivamente dell'art. 119 del r.d. 6 aprile 1928, n. 1297 (Regolamento generale dei servizi dell'istruzione elementare), con l'allegata tabella C, e dall'ar. 118 dl r.d. 30 aprile 1924, n. 965 (Ordinamento interno delle giunte e dei regi istituti di istruzione media), nella parte in cui includono il crocifisso tra gli “arredi” delle aule scolastiche. Con la sentenza del Consiglio di Stato, n. 556 del 2006, l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche viene messa alla stregua di una riaffermazione del principio di laicità; contemporaneamente si sottolinea “l'origine religiosa” dei valori di cui è pervasa la società italiana. *Contra* v. a sentenza Cass. Pen. Sez. IV, 1 marzo 2000, n. 439, che pur non pronunciandosi direttamente sulla validità e sull'efficacia della normativa sul Crocifisso, ha infatti annullato la sentenza di condanna di un cittadino che, chiamata a ricoprire l'ufficio di scrutatore in un seggio elettorale, si era rifiutato di assumere l'incarico, nel caso non fosse stato rimosso un crocifisso dall'aula che ospitava il seggio; cfr. *Quad. dir. pol. eccl.* 2000/3 p. 845 ss. con nota di A. De Oto: *Presenza del Crocifisso e di altre immagini religiose nei seggi elettorali: la difficile affermazione di una laicità “effettiva”* (Oss. *A Cass. Pen. D.439 del 2000*); per altri commenti si vedano G. Di Cosimo, *Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili frontiere dell'opinione pubblica*, in *Giur. Cost.*, 2000, 11, p. 1130 Ss; p. 845 s.; C. Ottino, *Montagnana assolto. Ma i crocifissi restano fuori posto*, in *Laicità*, n. 2 — 3 del 2000, p. 9. Sull'argomento l'inchiostro è scorso a fiumi: cfr. tra i tanti L. Zannotti, *Il crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Diritto ecclesiastico*, 1990, I, p. 325 ss.; N. Colaianni, *Istruzione religiosa*, voce dell' *Enciclopedia giuridica*, Agg. V, 1996, 4; G. Di Cosimo, *Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili frontiere dell'obiezione di coscienza*, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 1140 ss.; A. Fuccillo, *Il Crocifisso (e le polemiche) di Ofena tra tutela cautelare e libertà religiosa*, in *Diritto e giustizia*, n. 43 del 6 dicembre 2003, p. 89 ss.; G. Dalla Torre, *Dio o Marianna? Annotazioni minime sulla questione del crocifisso a scuola*, in *Giust. civ.*, 2004, I, p. 512 ss.; R. Botta, *Simboli religiosi ed*

considerate – sulla base della condivisione dell'assunto che la presenza dei simboli religiosi nei luoghi pubblici non violi la libertà degli appartenenti alle altre confessioni religiose e dei non credenti³⁹¹ – potrebbero deporre a favore di una permanenza di questa tipologia di questi negli spazi di competenza regionale. In alternativa le disposizioni potrebbero suggerire la previsione di una procedura conciliativa, sull'esempio di quanto previsto in materia dal *Land* Bavarese³⁹². Riusciranno le norme statutarie a ricavarsi

autonomia scolastica, in *Corr. Giur.*, 2/2004, p. 235 ss.; R. Bin - G. Brunetti - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, *Atti del Seminario*. Ferrara, 28 maggio 2004, Torino 2004. V. pure R. Baccari, *La religione cattolica da religione dello Stato a patrimonio del popolo*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1987, 15 ss., e S. Gherro, *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli stati*, Padova 1989.

391«Le norme sul crocifisso, inoltre, hanno un fondamento culturale e non confessionale, e non pare esservi un diretto e puntuale contrasto fra il principio di laicità dello Stato-persona ed uno degli elementi fondanti l'identità storico-culturale dello stato comunità»: F. Fede, S. Testa Bappenheim, *Dalla laïcité di Parigi cit.*, p. 106, citando V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, I, Padova, 1993, p. 228. V. pure G. Dalla Torre Del Tempo di Sanguinetto, *Dio o Marianna? Annotazioni minime sulla questione del crocifisso a scuola. Nota a ord. Trib. L'Aquila 23 ottobre 2003*, in *Giustizia Civile*, 2004, II, pt. I, p. 514. Secondo M. Olivetti (*Crocifisso nelle scuole pubbliche: considerazioni non politically correct*, 4 dicembre 2001, www.forumcostituzionale.it) il fatto di essere esposti alla visione del crocifisso non sarebbe inoltre un "peso insopportabile", ma semmai un disagio da sopportare secondo lo stesso principio di tolleranza. Non si tratterebbe inoltre di un discriminazione verso il singolo, se non costretto a comportamenti di riverenza o di adorazione: «la Costituzione all'art. 3 menziona il divieto di discriminazione per motivi di religione, non si vede come l'esposizione del crocifisso discriminerebbe taluni cittadini rispetto ad altri in base alla religione: nessun trattamento differenziale ne deriverebbe infatti per il singolo cittadino di religione buddista rispetto a quello di religione cattolica e valdese. Quella in esame è una questione di simboli collettivi, non di eguaglianza tra le persone». Per M. Zimbelli (Appunti critici sull'atto di promovimento, in AA.VV., *La laicità crocifissa?*, p. 321) «la croce cristiana è presente anche in molteplici bandiere e standardi di regioni, province, comuni e città italiane[...] Decine di milioni di cittadini italiani sono dunque ufficialmente rappresentati da uno standard in cui è presente una croce cristiana. Dato ancora più rilevante dopo la riforma operata con la legge costituzionale 3 del 2001, in cui il nuovo art. 114 recita che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", sancendo ancor più l'ufficialità degli emblemi rappresentativi. [...] Si osservi la presenza della croce, anzi delle croci, sulla bandiera nazionale della Marina mercantile e militare italiana. [...] Se la presenza del segno cristiano sulla bandiera nazionale marinara non crea, per il momento, problema, lo si deve al fatto che tale segno veicola valori culturali e storici; mentre di converso la presenza della croce sulla bandiera nazionale ufficializza l'appartenenza della croce e del crocifisso [...] al nostro patrimonio storico, tutelato dall'art. 9 Cost.». Anche N. Colaianni (*Eguaglianza e diversità culturale e religione. Un percorso costituzionale*, Bologna 2006), che è stato l'estensore dell'altra famosa sentenza sul crocifisso degli ultimi anni, scrive nella prefazione del suo libro che il problema non verte, a proposito della presenza di simboli religiosi in locali pubblici, sulla libertà di religione, che si da per assodata, ma sulla pretesa di una religione di divenire cultura, ovvero di penetrare profondamente – a prescindere dalle adesioni dei singoli, ma a queste mirando in ultima analisi – nella struttura di una società. Sul crocifisso come simbolo identitario piuttosto che religioso cfr. G. Garelli, G. Guizzardi e E. Pace, *Un singolare pluralismo*, Bologna 2003, p. 115 s.

392Art. 13, comma 1, IIIa frase del regolamento bavarese del 1983 sulle scuole elementari, dichiarato

uno spazio in questo tema scottante? La questione non ha una risposta automatica, ma dipenderà anche dal livello di decentramento che il nostro sistema riuscirà a raggiungere nei prossimi anni³⁹³.

3.3 Laicità

A questo punto sorge un problema: la scelta da parte delle Regioni di

incostituzionale nel 1995 sulla base dell'art. 4, comma 1 della *Grundgesetz*, imponendo a tutti gli scolari, anche non cristiani, di studiare in presenza di un simbolo religioso, quale la croce. «Le dette prescrizioni — scrissero i giudici — obbligano infatti gli alunni delle scuole a partecipare alle lezioni confrontandosi di continuo con siffatto simbolo religioso... Sarebbe peraltro una violazione dell'autonomia confessionale dei cristiani ed una sorta di profanazione della croce non considerare questo simbolo come segno di culto in collegamento con uno specifico credo... In questo senso la presenza della croce nelle aule scolastiche esercita un particolare influsso: essa ha un carattere evocativo, ossia rappresentativo del contenuto di fede che simboleggia, e propagativo dello stesso»: *Bundesverfassungsgericht - Erster Senat*, 16 maggio 1995, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1995, 3, p. 808 ss. Per la massima, cfr. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1996, 3, p. 702-703, con commento adesivo di J. Luther, *La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)*, ibid., p. 681 ss. In termini critici su questa decisione cfr. R. Puza, *La Cour constitutionnelle, la Bavière et le crucifix dans les écoles*, in *Revue de droit canonique*, 1995, p. 373 ss., per il quale essa comporta «*le danger que l'athéisme devienne la mesure de la neutralité et de la tolérance*»; M. Nunziata, *Difesa della apponibilità del crocifisso nelle aule scolastiche statali: in margine ad una recente pronuncia della Corte Costituzionale tedesca*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1996, p. 609 ss. Sugli orientamenti della giurisprudenza svizzera si rinvia a V. Pacillo, *Decisioni elvetiche in tema di crocifisso e velo Islamico nella scuola pubblica. spunti di comparazione*, in *Diritto ecclesiastico*, 1999, I, p. 229. Successivamente il *Landstag* della Baviera reintrodusse la norma il 23 dicembre 1995, con la sola previsione di una procedura di conciliazione in caso di dissenso. Il problema dei simboli in ambito pubblico non è da poco, bensì è di grande attualità in tutto il mondo: cfr. la legge francese n. 228 del 15 marzo 2004 che, aggiungendo l'articolo L. 141-5-1 al Codice dell'educazione, vieta a studenti e insegnanti di scuole, *collèges* e licei pubblici di portare “*segnì e abiti mediante i quali gli allievi manifestino in modo ostensibile un'appartenenza religiosa*”. Anche negli Stati Uniti il dibattito sui simboli è stato da ultimo molto intenso. Nota ad esempio la vicenda della croce, monumento ai caduti della guerra di Corea, che sovrastava il parco di San Diego, California. In questo caso il principio che si intendeva leso era il primo emendamento della Costituzione tra chiese e stato, nonché l'art. 1 § 4 della Costituzione dello stato della California, che sanciscono per l'appunto per i rispettivi ordini il principio della separazione tra chiesa e stato. Può essere infine ricordato il caso della Spagna, ova era stata soppressa dallo Stemma di Valenzia (amministrazione ed Università) l'immagine della Vergine della Sapienza, che vi campeggiava sin dalla seconda metà del '700. Il Tribunale Supremo Spagnolo, chiamato a pronunciarsi sul punto, affermò che l'effigie della Madonna nello stemma valenziano atteneva al patrimonio comune tradizionale di quella regione e della Spagna in generale, indipendentemente dal significato religioso che l'immagine poteva assumere per la confessione cattolica; valore culturale che la Costituzione spagnola ordina di conservare e proteggere all'art. 46. Tribunal Supremo, III Sala, 12 giugno 1990, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991-92, 264; F. Patruno, *Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità cit.*, pp. 6-7. Cfr. anche M. Croce, *C'è un giudice a Valladolid: la rimozione del crocifisso dalle aule scolastiche in Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 1, pp. 108-111, a proposito della sentenza n. 288/2008 della II sez. del Tribunale del contenzioso amministrativo di Valladolid, che ha ordinato la rimozione dei crocifissi dalle aule scolastiche e dagli spazi comuni del *Colegio Público Macias Picavea* della città spagnola. La sentenza, che si appoggia massicciamente alla giurisprudenza della Cedu, poggia sull' “*indubitabile connotazione religiosa del crocifisso*”, per

riconoscere o meno a determinate culture religiose e/o ideologiche un ruolo peculiare nello spazio pubblico è compatibile coi principi che regolano il nostro ordinamento, oppure deve ritenersi una scelta illegittima e abnorme? In gioco è la tutela dei diritti inalienabili dei cittadini (art. 2 della Costituzione) e della loro posizione di uguaglianza di fronte alla legge (art. 3), in particolare della libertà di religione (artt. 19 e 20) e di espressione del proprio pensiero (art. 21). A questi si aggiunge anche il principio della separazione e reciproca indipendenza tra Chiesa e Stato, ordine spirituale e temporale (art. 7). Ora è noto che tutti questi principi, a partire dalla sent. n. 203 del 19889 sono stati come condensati nel principio supremo di laicità, che come tale occupa un posto specifico di preminenza nel contesto delle stesse norme di rango costituzionale³⁹⁴.

La soluzione alla nostra domanda sta, ovviamente, nel tipo di concetto di laicità che si vuole adottare: si tratti di una laicità alla francese, tutta intesa alla neutralizzazione delle differenze, in nome dell'astratta uguaglianza dei cittadini, oppure del concetto quale è stato enucleato nel nostro ordinamento, più aperto rispetto alle istanze provenienti dalla società³⁹⁵.

In particolare nell'ordinamento francese la laicità, costituzionalizzata come *principe universel*³⁹⁶, comporta tra le altre cose l'assenza di ogni

arrivare alla conclusione che «la presenza di un simbolo religioso in un luogo destinato alla formazione di minori si tradurrebbe in «proselitismo illecito», perché tenderebbe a manipolare la coscienza di individui non in grado di difendersi perché ancora in fase di sviluppo»; cfr. infine anche la proposta emersa nel 37° Congresso del Psoe, riguardante l'abolizione dei funerali di stato religiosi (*El PSOE quiere suprimir los funerales de Estado y los crucifijos en actos públicos*, *El Pais* del 05/07/2008).

393Come è dimostrato dal fatto che in Germania la questione dei simboli religiosi è affidata senza problemi alla competenza dei *Länder*, nonostante la libertà religiosa sia tutelata dalla Costituzione federale.

394Punto 4 del *Considerato in diritto*; P. Cavana, *Interpretazioni della laicità: esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998.

395A. Pin, *Il percorso della laicità «all'italiana» cit.*

396Cfr. art. 1 della Costituzione della Repubblica francese: «*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. Son organisation est*

insegnamento religioso nella scuola pubblica, unita in linea di principio al divieto di ogni finanziamento pubblico ai culti e all'assenza di ogni rapporto istituzionale tra lo Stato e le confessioni, cui consegue un regime dei culti uniforme dettato unilateralmente dallo Stato; a queste linee-guida si è negli ultimi anni aggiunto anche il divieto per gli alunni e gli insegnanti di portare simboli o segni religiosi nella scuola pubblica. Su tutti questi punti la posizione dell'ordinamento italiano – il quale, a differenza di quello francese, non sancisce formalmente il principio di laicità³⁹⁷ – va in una direzione completamente opposta, conferendo al principio di laicità una portata giuridico-istituzionale che si risolve essenzialmente nella distinzione tra ordine religioso e ordine civile (art. 7, co. 1, Cost.), e nella conseguente aconfessionalità dello stato³⁹⁸, cui però si accompagna un atteggiamento favorevole verso la libertà religiosa, che tende non solo alla tutela di una libertà negativa, ma come serie di azioni positive tese a rendere effettivo questo diritto³⁹⁹.

La laicità italiana rispetto al modello transalpino non ha dunque una portata meramente livellatrice, bensì aperta alle differenze⁴⁰⁰; questo ha portato

décentralisée».

397La Costituzione francese a sua volta non nomina esplicitamente la libertà religiosa, limitandosi alla laicità e al principio di non discriminazione; il principio di libertà religiosa è stato invece enucleato dalla giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* e del *Conseil d'Etat*: E. Tawil, *La liberté religieuse et le principe de laïcité en droit communautaire*, in A. Galasso (a cura di), *Il principio di uguaglianza nella Costituzione europea. Diritti fondamentali e rispetto della diversità*, Milano 2007, pp. 55-56.

398P. Cavana, *La questione del Crocifisso in Italia*, pubblicato su www.olir.it, maggio 2004, p. 11-12; H. Pena-Ruiz, *Qu'est-ce que la laïcité*, Paris 2003, e Idem, *La laïcité. Textes choisis et présentés par H. Pena-Ruiz*, Paris 2003.

399La laicità nel nostro ordinamento non consisterebbe dunque in «postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato-persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo» ma ponendosi «a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini» (Corte Cost. Sent. 203/1989). Scrive che nel *favor religionis* consisterebbe il discrimine tra concezioni diverse di laicità G. Dalla Torre, *Le "laicità" e la "laicità"*, in www.ugci.it.

400G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2002, pp. 62-63; P. Cavana, *Interpretazioni della laicità: esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma 1998, p. 246; M. Prospero, *Alle origini del laico: diritto e secolarizzazione nella filosofia italiana*, Milano 2006, p. 282; F. Canfora, *Lo spirito laico*, Roma-Bari 1943, p. 116.

anche alcuni studio addirittura a il carattere laico dell'ordinamento italiano, come se esso potesse essere calcolato esclusivamente alla stregua dell'aderenza o meno al modello transalpino, e tralasciando il fatto che si tratta di un modello per molti versi numericamente marginale, e non sempre associato alla libertà religiosa e alla democrazia⁴⁰¹. Solo apparentemente simile a quello francese il modello americano che, pur prevedendo un “muro di separazione” tra stato e chiese, si dimostra molto favorevole verso la religione⁴⁰², mentre la Germania presenta molti punti in comune con l'Italia nell'ammettere punti di contatto e forme di collaborazione con le chiese presenti sul territorio⁴⁰³.

Ovviamente l'esposizione di questi modelli indica solamente delle linee di

401 Gli alfiere della laicità, oltre alla Francia, sono a lungo stati il Messico e la Turchia; «In fin dei conti – scrive F. Margiotta Broglio – un sistema pattizio adattabile alle diverse (antiche e nuove) presenze religiose, ma ancorato ai capisaldi costituzionali della separazione degli ordini, dell'uguale libertà di tutte le confessioni, dell'irrelevanza della appartenenza religiosa sul piano dell'uguaglianza dei cittadini, come quello italiano, è stato, appunto, in grado di sostenere sia la crescente secolarizzazione che le trasformazioni e gli sviluppi confessionali meglio, ad esempio, del più rigido sistema francese ancorato ai principi di laicità, separazione e non riconoscimento dei culti che non riesce ancora a superare la crisi aperta dalla massiccia presenza Islamica, ha dichiarato guerra ai nuovi movimenti religiosi tutti indistintamente “ammucchiati” nella categoria delle “sette”»: *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*, in A. Nardini e G. Di Nucci (a cura di), *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa - Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica* (volume edito della Presidenza del Consiglio), Roma, 2001, p. 5.

402 L. Diotallevi scrive di “opzione di Vestfalia”, a proposito del modo europeo di concepire i rapporti tra stato e religione, dando a quello piena potestà riguardo alla regolamentazione di questa. Il modello americano invece si regge su un doppio principio: il *disestablishment*, ovvero il non finanziamento da parte del governo di alcuna chiesa, e il *free exercise*, attraverso il quale però di fatto la società disapprova chi non manifesta la propria religiosità. L. Diotallevi, *Dirci cristiani o no?*, da *Il Foglio* del 27 febbraio 2002. Diotallevi descrive lo schema Vestfalia come ricostruzione nella quale il pubblico viene fatto coincidere con lo stato, mentre lo schema liberale americano opporrebbe allo statalismo europeo una concezione “poliarchica” della società; nello stesso senso G. Duso, *Costituzione e federalismo: le ragioni di una trasformazione*, in *Il Bo, Il giornale dell'Università degli Studi di Padova*, 2008, 1, pp. 10-17.

403 F. Fede, S. Testa Bappenheim, *Dalla laicità di Parigi alla Nominatio Dei di Berlino, passando per Roma*, Milano 2007. Secondo l'art. 137 della Costituzione Tedesca «alle associazioni religiose vengono equiparate quelle associazioni che perseguono il fine di coltivare in comune un'ideologia filosofica». Le Chiese, come in Austria, possono richiedere ai propri fedeli un tributo alla cui riscossione provvede lo stato. L'unico matrimonio ammesso è quello civile, mentre quello religioso è privo di qualunque efficacia legale ed obbligatoriamente successivo a quello civile: il sacerdote che celebra il rito precedentemente è punibile. Di un processo di secolarizzazione piuttosto che di laicizzazione vera proprio in Germania e nei paesi del Nord Europa parla H. Pena-Ruiz *Dio e la Repubblica. Filosofia della laicità*, Monte Porzio Catone 2008, p. 266 s.

principio, ove invece la realtà è molto più complessa; così come infatti negli ultimi anni anche in Francia il carattere radicale della *laïcité de combat*⁴⁰⁴ si è andato attenuando negli ultimi anni, anche in italiana dottrina e giurisprudenza, costituzionale e ordinaria, sono oscillate sensibilmente, alternando pronunce nel senso di una laicità più inclusiva ad altre dominate da un concetto di neutralità “alla francese”⁴⁰⁵.

404S. Ceccanti, *La laicità francese non è più quella del passato*, in www.forumcostituzionale.it, 8 dicembre 2001; L. Borsi e A. Henrici, *Laicità dello stato e libertà religiosa. Il dibattito presso il legislatore francese, dossier del Servizio Studi del Senato della repubblica*, Roma 2004. Bisogna comunque ricordare come in Alsazia e Lorena viga ancora il concordato napoleonico del 1801, che prevede l'insegnamento della religione con una scelta tra quattro culti: cattolico, luterano, riformato ed ebraico: (per il testo v. J. T. M. de Agar y Valverde, *Raccolta di concordati*, Città del Vaticano 2000, p. 36). Inoltre lo stato francese si occupa della manutenzione della maggior parte delle chiese, divenute di sua proprietà fin dal 1905, attuando in questo modo un finanziamento indiretto del culto, così come eroga direttamente finanziamenti alle scuole religiose, come invece in Italia sarebbe proibito dall'art. 33 Cost. La Francia riconosce la dimensione internazionale della Santa Sede, con la quale intrattiene relazioni diplomatiche e conclude accordi (*Parigi: Firmato un Accordo tra Santa Sede e Francia sul mutuo riconoscimento dei gradi e dei diplomi dell'insegnamento superiore*, articolo pubblicato su www.olir il 4 gennaio 2009). Presso la presidenza del consiglio francese dal 2001, per impulso dell'allora presidente del consiglio Lionel Jospin e del presidente della repubblica Jacques Chirac, è attiva anche una “*instance de dialogue entre l'Église catholique et l'État*”, che si riunisce annualmente per affrontare temi di comune interesse, come ad esempio quello del trattamento giuridico e previdenziale dei laici impegnati nell'attività pastorale. Alle riunioni partecipano il presidente del consiglio dei ministri e il nunzio apostolico accreditato (*L'Église catholique dialogue avec Matignon jeudi 7 février*, La-Croix.com del 6 febbraio 2008). Da un punto di vista simbolico vale la pena di citare anche il fatto che al capo dello stato francese spetta di diritto il titolo di “canonico d'onore” della Basilica di San Giovanni in Laterano a Roma, in base a un privilegio accordato nel 1604 ad Enrico IV, convertito al Cattolicesimo dall'originario protestantesimo ugonotto. Da allora ogni 13 dicembre viene celebrata nella basilica una messa “*pro felici statu nationis Galliae*”. Diversi presidenti francesi del dopoguerra, tra cui Coty, De Gaulle, Giscard d'Estaing, Chirac e Sarkozy, hanno preso simbolicamente possesso del titolo durante apposite cerimonie (cfr. *Chirac diventa canonico e si insedia a San Giovanni in Laterano*, articolo de *Il Corriere della sera* del 18 gennaio 1996, p. 43). Per una visione generale dei rapporti tra stato francese e Chiesa cattolica, comparato con quelli intrattenuti con la comunità musulmana cfr. M. Calamo Specchia, *I “simboli” della (in)tolleranza: la laïcité neutrale e la République*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2005, 1; F. Fede, S. Testa Bappenheim, *Dalla laïcité di Parigi, alla nominatio Dei di Berlino, passando per Roma* cit. Occorre infine ricordare che il tradizionale atteggiamento francese nei rapporti con la sfera spirituale e con le chiese pare essere in discussione negli ultimi tempi dal presidente della repubblica Sarkozy, autore del libro *La République, les religions, l'espérance* (Paris 2005), nel quale vegono addirittura prospettati importanti cambiamenti normativi che mettono in discussione un tabù della Repubblica francese, la legge del 1905 sulla separazione tra stato e Chiesa (cfr. C. Cardia, *Anche la République ha bisogno di religione*, da *Avvenire*, 03/05/2006).

405A. Pin (*Il percorso della laicità «all'italiana» cit.*, pp. 215-220) vede questa tendenza, a partire soprattutto dalla sent. n. 329/1997, per proseguire poi soprattutto nella giurisprudenza ordinaria, fino alla sent. n. 439/00 della Corte di Cassazione (IV sez. penale), che rifiuta l'argomento culturale: reputa inammissibile «il richiamo alla cosiddetta coscienza sociale» nei casi in cui sia stabilito il «divieto di discipline differenziate in base a determinati elementi distintivi, tra i quali sta appunto la religione» (Punto 7 della sentenza).

È dunque forse opportuno fare un passo indietro ed indagare sulle radici più profonde del concetto di laicità, in vista di una sua applicazione ai casi concreti che formano l'oggetto dei nostri studi. Come i concetti di cultura e di identità, anche quello di laicità è un concetto complesso, che conta tante definizioni quanti gli autori che se ne sono occupati⁴⁰⁶; eppure si può affermare la stretta connessione del principio di laicità non solo con la cultura e la storia, ma financo con la teologia cristiana trova espressione nella stessa radice del termine⁴⁰⁷.

Se da un punto di vista storico e filosofico con la laicità ci troviamo di fronte ancora una volta un concetto sfaccettato controverso, il discorso non cambia se si passa alla scienza giuridica: in particolare nel nostro dibattito pubblico e scientifico particolare la laicità può essere intesa come aconfessionalità da parte dello stato, oppure come neutralità di questo rispetto al fenomeno religioso, con la conseguente neutralizzazione

406Henri Capitant nel 1936 scrive che «*La laïcité est une conception politique impliquant la séparation de la société civile et de la société religieuse, l'Etat n'exerçant aucun pouvoir religieux et les Eglises aucun pouvoir politique*» cit. in M. Barbier, *La laïcité*, Paris 1996, pp. 80-81, definizione poi ripresa da *Le Robert Dictionnaire*. Per P. Poupard «*La laïcité affirme la double incompétence de l'Etat en matière religieuse, et des Eglises dans le domaine de l'Etat*»: egli non considera la laicità come una dottrina che si impone a tutti i cittadini, ma la considera mezzo per poter assicurare la libertà religiosa e garantire la tolleranza e rispetto nei confronti delle diverse credenze dei cittadini: cit. ivi pag. 82. L'essenza della laicità è vista dalla maggior parte della dottrina nella neutralità; secondo altri invece la neutralità non sarebbe che un'applicazione del principio di uguaglianza: «*La laïcité... c'est la neutralité, e la neutralité seule*», J. Rivéro, cit. in F. Fedè, S. Testa Bappenheim, *Dalla laïcité di Parigi, alla nominatio Dei di Berlino, passando per Roma*, cit., p. 18.

407La parola laico, dal sostantivo λαός (*laòs*, il popolo unificato dalla chiamata di Dio) indica tutt'ora il fedele non appartenente al clero. Il termine deriva dal linguaggio omerico, ed era presente in certi sistemi politici, ma non ad Atene. È possibile che i primi traduttori della Bibbia hanno voluto scegliere una parola che non richiamasse quel *demos* con cui era stato coniato il vocabolo "democrazia": O. Montevecchi, *Laos. Linee di una ricerca storico-linguistica*, in AA.VV. *Papyrologica Bruxellensia*, 19, Bruxelles 1979, pp. 51-67. G. Saraceni, «*Laico*»: travagliata semantica di un termine, in M. Tedeschi (a cura di), *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Soveria Mannelli, 1996, pp. 49 e ss. nato come concetto prettamente religioso, la parola "laicità" nel corso dei secoli assume diversi significati, passando da una nozione che designa l'aconfessionalità, indifferenza dello stato in materia religiosa, ad una nozione più matura, che si fa veicolo per realizzare quei principi costituzionali di libertà, uguaglianza, col riconoscimento di un ruolo sociale alla religione. Soltanto nel secolo XIX la parola "laicità" inizia ad essere riferita al potere pubblico, per indicare lo stato reso pienamente indipendente dall'autorità e dal potere della Chiesa. Il problema della laicità nasce con la rivoluzione francese nel 1789; per la prima volta nel 1795 viene citata in una legge: C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, p. 163

pubblico e la rimozione di qualsiasi caratterizzazione simbolica e valoriale strettamente connessa con la religione. Come abbiamo visto la laicità italiana nasce fortemente connotata sotto il primo aspetto, tanto è vero che nella stessa sentenza in cui essa è enucleata come principio la Consulta afferma che l'insegnamento religioso cattolico non solo non contrasta con il principio di laicità, ma ne costituisce anzi una manifestazione⁴⁰⁸. In questo senso anche le norme che formano l'oggetto del nostro studio possono potrebbero essere considerate non come delle offese, ma addirittura come delle riaffermazioni di un concetto comprensivo e aperto di laicità: tramite esse infatti le istituzioni, riconoscendo la cultura e i valori sottesi alla comunità che rappresentano, rinunciano a voler imporre una propria ideologia, sia essa confessionista o laicista. Si tratta dell'aspetto paradossale della cosiddetta laicità italiana; dal paradosso però non si sfugge: anche la laicità nella sua accezione neutralista infatti diventa paradossale quando in ossequio ai suoi presupposti diventa essa stessa un'ideologia, che pretende di avere l'ultima parola in base a un giudizio di valore⁴⁰⁹.

3.4 Il divieto di discriminazione

Dunque il senso vero e l'obiettivo delle disposizioni sta proprio nel

408Punto 3, *Considerato in diritto*; cfr. A. Pin, *Il percorso della laicità all'italiana cit.*, p. 209.

409Cfr. N. Fiorità, *Se il crocefisso afferma e conferma la laicità dello Stato: paradossi, incongruenze e sconfinamenti di una sentenza del Tar del Veneto*, in www.olir.it; M. Bottin, *La liberté religieuse en France. Ou les paradoxes de la laïcité*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, 1, pp. 125-145; A. Ferrari, *La lutte des symbols et l'espoir du droit. Laïcité et voile Islamique en France au début du nouveau millénaire*, in *Migrations Société*, 2004, vol. 16, 96, che alle pp. 71-78 dedica specificamente un paragrafo ai "paradoxes de l'État d'exception laïque"; J. Habermas, *Dalla tolleranza alla democrazia*, in *MicroMega* 2003, 5, pp. 311-328. La frequente ricorrenza di profili paradossali nei recenti dibattiti sulla laicità, in particolare sui simboli religiosi nello spazio pubblico hanno portato degli autori a valutare la possibilità un approccio sistematicamente "paradossale" al problema (E. Dieni, *Simboli, religioni, regole e paradossi*, contributo presentato alla Tavola rotonda *Crocefisso, velo e turbante. Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, Campobasso, 21-22 aprile 2005, pubblicato su www.olir.it, 2005).

tentativo di evitare quell'uguaglianza “per sottrazione” che, prendendo a pretesto l'origine religiosa di un simbolo, di un oggetto o di un'idea, ne pretenda la rimozione dallo spazio pubblico in nome di un'astratta uguaglianza⁴¹⁰. allo stesso tempo non si abbraccia nemmeno la dottrina americana del *Wall of separation* jeffersoniano; quest'ultima soluzione forse potrebbe rappresentare quella astrattamente giusta, ma è forse troppo difficile da importare in una realtà europea, dove la pervasività economica e normativa dello stato sociale ha ramificato fortemente la società: in questa quindi l'esclusione dai luoghi gestiti da o tramite lo stato potrebbe significare ne più né meno l'esclusione *tout court* da ogni spazio pubblico rilevante⁴¹¹.

La strada intrapresa può assomigliare piuttosto quella della laicità “per addizione”, mediata però dal fattore culturale. La scelta è di aprire alla possibilità di una presenza pubblica di simboli e valori provenienti da quelle culture e da quelle religioni che nel tempo abbiano saputo inculturarsi nel territorio, “acclimatandosi” nel nuovo contesto sociale, riuscendo a prendere da esso alcuni degli elementi migliori o caratteristici⁴¹². Questo spiega perché non tutte le religioni vengano accolte

410C. Vigna e S. Zamagni (a cura di), *Multiculturalismo e identità*, Milano 2002, p. VII; P. Naso (*Gli aggettivi della laicità*, in E. Bein Ricco (a cura di), *Libera chiesa in libero Stato?*, Torino 2005, pp. 67-86) traccia ad esempio un panorama della laicità in Europa, con quattro modelli fondamentali. È interessante che qualifichi il modello francese come l'esempio assoluto di “Laicità per sottrazione”, dove la laicità è intesa dallo stato come una lotta da parte dello stato per sottrarre lo spazio pubblico alle religioni, per assicurarsene sostanzialmente il monopolio. J.H.H. Weiler propone una laicità inclusiva rispetto a tutte le credenze, rispetto a un'identità che esclude per sottrazione.

411Si pensi solo alla differenza che comporta affermare che le confessioni devono ricevere solo sovvenzioni private in uno stato in cui la pressione fiscale è minima, se confrontato con uno dove invece essa è altissima.

412Il che non equivale assolutamente ad una reintroduzione surrettizia del criterio "quantitativo" inizialmente utilizzato (ad esempio, nelle sentenze nn. 125 del 1957, 79 del 1958 e 14 del 1973) per giustificare la tutela rafforzata a favore della religione "di maggioranza" ma poi abbandonato dalla Corte Costituzionale: già nella decisione n. 925 del 1988 si è affermato che è "ormai inaccettabile ogni tipo di discriminazione (che si basi) soltanto sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni religiose"; mentre la successiva sentenza n. 440 del 1995 ha precisato che "l'abbandono del criterio quantitativo significa che in materia di religione, non valendo il numero, si

fin dal loro sorgere all'interno dello spazio pubblico: cosa impossibile e, del resto, forse neppure giusta⁴¹³.

Ora, se questo principio di prudenza da parte dello stato vale per le culture, non deve affatto valere per gli individui e i corpi sociali, i quali vanno valutati per quanto possibile in base fondamentale principio di uguaglianza, a prescindere dalla religione: i riferimenti al Cristianesimo non possono dunque in alcun modo portare alla negazione della libertà religiosa e di pensiero, individuale e collettiva. Questo dovrebbe far giustizia di un possibile uso strumentale delle norme che fanno riferimento alla cultura cristiana: eppure spesso proprio la possibilità di entrare nella sfera pubblica viene negata ad altre religioni, tra cui la seconda in Italia per numero di aderenti, l'Islam. È interessante notare il ruolo giocato dalle istituzioni locali in questa partita, in primo luogo dai comuni, in base alla loro competenza nella gestione del territorio; in questi casi anzi si parla non solo di una spinta verso i musulmani a vivere solo privatamente la loro religione, ma anche addirittura di grave impedimento alla loro libertà di culto. In questa direzione si inserisce tutta una serie di iniziative e di provvedimenti, spesso estemporanei, tesi a limitare la libertà e lo spazio di azione dell'Islam in

impone ormai la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza".

413Un identico trattamento di tutte le religioni non si realizza in nessuna realtà: basta pensare alla lotta senza tregua intrapresa dalla Francia contro le "sette". Si pensi alla religione aumista, o Mandarom, un fondata da Gilbert Bourdin (1923-1998), rivelatosi gradualmente come nuovo "Messia Cosmoplanetario, Avatar di sintesi, Buddha di sintesi Maitreya, imām Mahdi Manarah, Avatar totale Kalki, Melchisedec, Cristo Cosmico, Adi Buddha Mirchoan". Una statua di Bourdin nelle vesti di Messia, alta 33 metri e sorgente nella "città santa" di Mandarom Shambasalem, vicino a Castellane in Provenza, è stata distrutta il 6 settembre 2001 nel corso di una operazione militare dopo un'ordinanza di distruzione emessa dalla Corted'appello di Aix-en-Provence il 15 giugno 1999, confermata dalla Cassazione francese il 20 giugno 2000. È difficile pensare che con una statua raffigurante il Cristo tutto questo sarebbe successo lo stesso. Cfr. la scheda *La Religione Aumista e il Mandarom*, disponibile su www.cesnur.org, e P. Zoccatelli, *Ossimori e palindromi euristici: l'aumismo, fra religione ed esoterismo*, in *Religioni e Società. Rivista di scienze sociali della religione*, 2003, 47, pp. 101-111; M. Introvigne, *Holy Mountains and Anti-Cult Ecology: The Campaign against the Aumist Religion in France*, in J. T. Richardson (a cura di), *Regulating religion: case studies from around the globe*, New York 2004, pp. 73-82.

Italia, come il progetto di legge che darebbe alle regioni la competenza a decidere sull'apertura di nuove moschee, con una serie di limitazioni dalla dubbia costituzionalità⁴¹⁴.

Allo stesso modo da quanto emerso finora nel corso del nostro studio si può asserire che l'esistenza di norme nei sistemi regionali che tutelino il fatto cultural-religioso non permettono assolutamente nel nostro sistema la stigmatizzazione di coloro che non si riconoscono in esse⁴¹⁵: l'appartenenza a una cultura altra, o comunque il rifiuto di accettare la cultura promossa dall'ente, non deve tradursi in una stigmatizzazione, nemmeno indiretta, dell'obiettore, e nei casi particolari deve sempre essere considerata la possibilità di obiezione di coscienza. La tutela della cultura ancestrale, ivi compresa anche della sua componente religiosa, nasce e vuole essere espressione della libertà di una comunità che si organizza, non deve e non può quindi tradursi nella costrizione verso altri, a prezzo di tradire quella che è la sua premessa e allo stesso tempo la sua conquista: la libertà di coscienza e il principio della valorizzazione della persona umana.

Altri due corollari vanno apposti alla lettura che proponiamo: in primo luogo il fatto l'esclusione della *missionarietà* da parte di strutture pubbliche rispetto a dogmi o a visioni religiose del mondo, secondo un concetto

414R. Guolo parla di «nuovo "federalismo religioso", ispirato alla nostalgia, regia e littoria, dei "culti ammessi"», *Se nel Nordest il Ramadan è costretto a nascondersi*, *Repubblica* del 12 settembre 2008, p. 1; «Prima avevamo a che fare con i musulmani, ora con l'Islam», una comunità che «non distingue politica, religiosa e culturale ed è inconciliabile con il nostro sistema giuridico. Gli imam sono l'equivalente per noi del vescovo, del sindaco e del preside di una scuola»: dichiarazione del Capogruppo alla Camera dei Deputati Roberto Cota, riportata da A. Trocino, *Moschee, la legge-muro della Lega*, *Corriere della Sera* del 22 agosto 2008, p. 16. Secondo l'articolo il progetto di legge prevederebbe «niente minareti, niente muezzin che spezzano il silenzio con gli altoparlanti. E niente moschee a meno di un chilometro da una chiesa. L'ultimo sì sarà dei cittadini: obbligatorio un referendum. Una volta ottenuto il sospirato via libera, le regole di comportamento saranno rigidissime. A cominciare dagli imam: dovranno essere registrati in un albo e parlare in italiano».

415A. C. Cairns descrive la “*constitutional stigmatisation*” come «*exclusion of some persons from full membership or citizenship with an attribution of the moral, cultural or racial inferiority*» (in P. T. Hanafin e M. S. Williams, *Identity, Rights and Constitutional Transformation*, Aldershot 1999 pp. 13-39)

messo a punto nella dottrina costituzionale tedesca⁴¹⁶: l'ente pubblico assume di accogliere una cultura nello spazio pubblico, di difenderla, ma non di crearla esso stesso, cosa che sarebbe propria di un totalitarismo; rimane libero lasciare spazio all'identificazione o meno in una cultura, ma non può imporla ai singoli o ai gruppi sottoposti alla sua giurisdizione, e nello stesso tempo non deve inculcarla in essi. Allo stesso tempo quella che deve essere portata avanti è una cultura, non una religione, non può essere promosso nessuna adesione dottrinarica, che quindi esuli dall'obbligo di una dimostrazione razionale. Non tutto quanto inerisce alla religione cattolica va preso e tutelato: non i dogmi, non tutto ciò che non è ancora trasposto in un sentire comune. Alla stessa scelta di includere le radici cristiane pare sotteso un atteggiamento difensivo, non aggressivo.

In secondo luogo l'ammissione di una religione nello spazio pubblico, attraverso i suoi valori e suoi simboli non deve assolutamente significare la concessione di un monopolio: bisogna infatti garantire anche alle altre

⁴¹⁶Distinzione, operata dalla Corte Costituzionale Federale tra valore culturale del cristianesimo, la cui sottolineatura è ammessa nelle scuole, e la "missionarietà", il tentativo di inculcare dogmi, normalmente proibito: cfr. G. C. Feroni, *L'esperienza tedesca di multiculturalismo: società multietnica e aspirazioni di identità etnoculturale*, Relazione tenuta al Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Paestum 18-19 maggio 2007 su *Società multiculturale e Stato democratico. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali: percorsi di diritto comparato*, scaricabile da www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 17; F. Patruno, *Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità*, in www.olir.it. In generale in Germania, scrive J. M. Woehrling, «L'État doit être actif. Il est le chef de la grande symphonie des libertés dans laquelle chacun doit pouvoir jouer sa partition sans que l'ensemble ne devienne une cacophonie» 16. Lo Stato costituzionale e la scuola pubblica sono al servizio dei valori espressi dalla società, «valeurs qui sont supérieures et extérieures à cet État dans la mesure où elles expriment la culture, l'identité, l'histoire, l'éthique et donc aussi les orientations religieuses de cette Société» (*Neutralité culturelle et mission culturelle de l'État : réflexions sur l'arrêt de la Cour Constitutionnelle allemande relatif aux crucifix dans les écoles*, in *Revue de droit canonique*, 2000, pp. 31-33. «In tale diverso contesto – aggiunge Patruno – lo Stato tedesco ha come compito quello di preservare l'eredità storica dominante, la quale corrisponde a quella della maggioranza della popolazione, vale a dire la tradizione cristiana ed occidentale. Non è insolito, perciò, in questa concezione, che si creino scuole pubbliche cristiane, che non compromettono la formazione dei non-cristiani, appunto perché questi accettano i referenti cristiani, impartiti nell'insegnamento, quali referenti culturali comuni alla società tedesca. [...] La Costituzione della Baviera riconosce poi alla Chiesa, in virtù dell'art. 135 introdotto nel 1975, il diritto di esercitare "un'influenza appropriata nell'educazione dei fanciulli"» (*ivi*, pp. 4-5).

religioni la possibilità di farsi cultura, di entrare liberamente nel mercato delle idee e delle emozioni e di poter essere valutate dai singoli alla luce della propria coscienza. È quindi lecito pensare che, quando molte delle comunità religiose allogene si saranno stabilizzate sul territorio italiano, esse potranno progressivamente entrare nello spazio pubblico, in ragione del loro contributo, e collaborare alla loro gestione.

CONCLUSIONI: UN NUOVO CONFENSIONALISMO O IL RISPETTO DELLE PARTICOLARITÀ REGIONALI?

Il punto di partenza e il motivo di questo studio è rappresentato dalla constatazione un doppio paradosso: da una parte quello in cui sono incorsi alcuni giuristi i quali, sicuramente per amore della libertà, hanno negato valore a degli enunciati che avevano tutta l'aria di essere delle norme giuridiche; dall'altra i sostenitori delle “radici culturali cristiane”, che invece esprimevano il desiderio di positivizzare valori extragiuridici, con un tentativo che però rischiava di ritorcersi contro gli stessi principi che essi propugnavano.

Tutto il percorso di questo studio si è svolto nel pericolo costante di incorrere in uno di questi due estremi: il rischio di ignorare il dato fondamentale della norma, in ragione di pre-comprensioni autoreferenziali, contrapposto al pericolo di dar spazio a “valori”, “storie” e principi di dubbia fondazione concettuale e utilità concreta. A chi di dovere il valutare l'esito del nostro sforzo; quanto a noi cerchiamo ora di dar umilmente conto di una minima parte degli spunti che abbiamo rilevato durante il nostro cammino.

In primo luogo viene ribadita in noi l'impressione di come sia sempre più impossibile pensare al diritto, specie quello costituzionale, come un *hortus conclusus* separato dalla storia e dai valori, scritti e non scritti, di una data comunità. Questo è vero soprattutto in un'epoca che, come questa, è sentita – a ragione o a torto – come quella della spersonalizzazione e dell'omologazione, con il rischio sempre più avvertito, dai singoli come dai gruppi, della perdita o dell'annacquamento dell'identità. In questo sta forse

il significato profondo che può essere colto nelle statuizioni a carattere culturale, ormai sempre più presenti soprattutto a livello substatale in tutta Europa: l'invito ai giuristi a tornare a farsi interpreti della storia e della coscienza più vera e più giusta delle popolazioni, senza farsi schermo della norma scritta e del comando del legislatore.

Allo stesso modo occorre rivolgere alle istituzioni l'invito a non esasperare il ruolo della cultura, in una visione che privilegi oltremisura la stabilità e l'immutabilità della stessa. I popoli e gli ordinamenti spesso nascono e si evolvono non solo con la salvaguardia filologica delle vecchie idee e abitudini, bensì con la loro rivisitazione creativa o – il ché in fondo è lo stesso – col loro fraintendimento. Chi fraintende prende spunto da un'idea altrui per scoprire un proprio pensiero, una propria esigenza: privare una società di questa fondamentale risorsa potrebbe significare ridurre il suo presente e il suo futuro a limiti davvero angusti.

Una seconda osservazione deriva dalla constatazione dell'immaturità del sistema italiano delle autonomie, dimostrata anche nella fase della redazione e dell'approvazione degli statuti. Ancora una volta i dibattiti sono oscillati tra la contrapposizione ideologica e la voglia di differenziarsi ad ogni costo, spesso senza una riflessione approfondita e condivisa sull'identità e i caratteri locali. In questo senso gli statuti regionali italiani – a differenza ad esempio di quelli spagnoli – danno generalmente l'impressione di non aver trovato un proprio linguaggio, di non essere riusciti ad individuare e a valorizzare le proprie differenze, dando un'immagine complessiva piuttosto scialba, appiattita sul dibattito nazionale.

Un'ulteriore riflessione riguarda la natura del sistema in cui viviamo: nonostante i continui sforzi della dottrina per mettervi ordine, emerge

sempre più il carattere politicamente e giuridicamente policentrico e plurale della realtà giuridica odierna, con diversi livelli di tutela e di dominio che si intersecano e a volte confliggono fra loro. Mentre terminavamo la stesura di questo lavoro siamo ad esempio venuti a conoscenza della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che aggiunge un ulteriore capitolo – probabilmente non l'ultimo – alla saga dei crocifissi nei luoghi pubblici. In questo contesto la posizione di chi vuole negare proprio alle Regioni – viene da dire quasi solo ad esse! – una maggiore autonomia pare a volte davvero non esente da pregiudizi e da paure tutte da dimostrare.

Un'ultima notazione riguarda il rapporto tra stato e religione, culture e ideologie. A questo riguardo crediamo che anche una cognizione superficiale della legislazione, della giurisprudenza e della dottrina basti a dimostrare quanto esso sia complesso e, per molti versi, inestricabile, e di come certi schemi riguardanti una visione semplicistica e neutralizzante della laicità stiano soprattutto negli ultimi tempi segnando il passo, assomigliando sempre più a relitti ideologici del passato piuttosto che a soluzioni concrete e innovative. Allo stesso tempo va ribadito come uno dei caratteri propri della cultura europea e occidentale risieda nel pluralismo, nella tensione mai coronata verso l'unità tra ordini e ordinamenti⁴¹⁷. Questa consapevolezza dovrebbe bastare, crediamo, a distogliere dai suoi intenti chi paventi, anche inconsapevolmente, il ritorno a un modello di stato confessionista, caratterizzato dall'alleanza trono-altare. Si tratterebbe di un tentativo forse impossibile, ma sicuramente pericoloso. Al quale, aggiungiamo, dovrebbero essere i cristiani i primi a prestare attenzione.

417P. Prodi, *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna 2000, in part. pp. 455-488. Aggiungiamo che ogni regione, anche quella dalla tradizione religiosa apparentemente più omogenea ha alle spalle un pluralismo che può rappresentare una ricchezza e una risorsa: AA. VV., *Storia religiosa del Veneto, vol. II, Insediamenti Greco-Ortodossi Protestanti Ebraici*, Padova 2008.

Le radici cristiane negli statuti avranno veramente senso nella misura in cui saranno espressione della libertà di una comunità regionale che autonomamente decide i valori e la storia sui quali fondare il suo patto associativo; viceversa, se resteranno lettera morta o se addirittura fungeranno da pretesto a tentativi illiberali di limitare ingiustificatamente i diritti dei singoli e delle minoranze, rappresenteranno un capitolo non glorioso della nostra storia costituzionale.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. *Garantire la cittadinanza: un preambolo per gli Statuti?* in *CENSIS - Note e commenti*, 2002, 10/11, p. 168 ss.
- AA. VV., *Gli statuti regionali*, Milano 1971.
- AA. VV., *Gli statuti regionali*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizi delle Informazioni e della Proprietà letteraria, Supplemento di: *Vita italiana*, 1972.
- AA. VV., *I nuovi statuti delle regioni*, Milano 2000.
- AA. VV., *I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino 2001.
- AA. VV., *Immigrazione straniera in Veneto*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano 2001.
- AA. VV., *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino 2001.
- AA. VV., *Laicità: Una geografia delle nostre radici*, Torino 2006.
- AA. VV., *Le radici cristiane dell'Europa*, Treviso 2004.
- AA. VV., *Storia religiosa del Veneto*, vol. 11, *Insedimenti Greco-Ortodossi Protestanti Ebraici*, Padova 2008.
- Abrescia M. *Il titolo V a Palazzo Spada*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 3, 641-652.
- Ainis, M. e Ferrara, A., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano 2001.
- Alexander, F., *Christianity and Law*, Cambridge 2008.
- Alì N. *Il giuramento dei presidenti delle Regioni della padania. In primo piano la formula di rito ambrosiano*, in *L'amministrazione italiana*, 2000, 7/8, pp. 1073-1079.
- Almond, G.A., Appleby, R.S. e Sivan, E., *Religioni forti*, Bologna 2006.
- Ancona, E., *Reductio ad unum*, Padova 1999.
- Andronico A., *Le radici del malinteso. La laicità tra identità e differenza*, in AA. VV., *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. 1, Milano 2007, pp. 107-138.

- Angelini F., *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Padova 2007.
- Anzon A. *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2, pp. 1149-1188.
- Anzon A. *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche" (Nota a sent. Corte Cost. n. 372/2004)*, in www.costituzionalismo.it, 2004.
- Anzon A. *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» la norme «programmatiche» degli statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 4057 ss.
- Anzon A. *La riforma del "federalismo" in bilico tra funambolismo e insensibilità costituzionale*, in www.issirfa.it, 2004.
- Anzon A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003
- Arcelli F. e Favona S. (a cura di), *Le radici giudaico-cristiane nella Costituzione europea?*, Soveria Mannelli, 2004.
- Atripaldi, V. e Bifulco, R., *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino 2001.
- Avolio G. *No alla 'radici cristiane' nella Costituzione europea*, in *Il ponte*, 2003, 7, pp. 33-39.
- Baccari R., *La religione cattolica da religione dello Stato a patrimonio del popolo*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1987, 15 ss.
- Balboni E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*
- Baldazzi D. *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?* in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 5, pp. 855-873.
- Barazzetta A. *Casi giurisprudenziali in materia di multiculturalismo*, in www.filosofiadeldiritto.it, 2008.
- Barbera A. *La 'elezione diretta' dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?* in *Quaderni costituzionali*, 1999, 3, pp. 572-576.
- Barbera, A., Zanetti, G. e Baccelli, L., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari 1998.
- Barbieri L. *Il concetto di confessione religiosa negli ordinamenti laici: aspetti di microcomparazione*. in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1998, 2, 803-821.

- Barsotti, V. e Fiorita, N., *Separatismo e laicità*, Torino 2008.
- Bartole S. (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e*
- Bartole S. *La cittadinanza e l'identità europea*. in *Quaderni costituzionali*, 2000, 1, pp. 39-58.
- Bartole S. *Le prospettive della legislazione regionale*, in *Le regioni*, 2006, 5, pp. 877-888.
- Bartole S. *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*. in *Le regioni*, 2005, 1/2, pp. 11-13.
- Bartole S., Bin R., Falcon G. e Tosi R., *Diritto regionale*, Bologna, 2003
- Bartole S., *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it
- Bartole, S. e Mastragostino, F., *Le regioni*, Bologna 1997.
- Bartole, S., *Diritto regionale*, Bologna 2005.
- Bartole, S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004.
- Bartole, S., *L'ordinamento regionale*, Bologna 1997.
- Bartole, S., Pastori, G. e De Capitani, E., *Le regioni e l'Europa*, Milano 1992.
- Bartole, S., Vandelli, L. e Mastragostino, F., *Le autonomie territoriali*, Bologna 1991.
- Baruffi, M.C., *Dalla Costituzione Europea al trattato di Lisbona*, Padova 2008.
- Bein Ricco, E., *Libera Chiesa in libero Stato?*, Torino 2005.
- Benvenuti M. *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c. d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 4145 ss.
- Berlingò S. *Il "cammino" e le "radici": riflessioni su di una "nuova" missione della "vecchia" Europa. A proposito di un libro recente*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, 2, 361-368.
- Berman H. J., *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale*, Bologna 1998.
- Berman H. J., *The Religious Foundations of Western Law*, in Id. *Faith and Order. The reconciliation of Law and Religion*. Atlanta 1999.

- Berman, H.J., *Diritto e rivoluzione*, Bologna 1998.
- Bertola A., *Appunti sulla nozione giuridica di laicità dello Stato*, in AA.VV., *Scritti di sociologia e politica in onore di Don L. Sturzo*, I, Bologna, Ist. L. Sturzo, 1953, 169 e in A. Bertola, *Scritti minori*, II, Torino 1967, p. 351 ss.
- Bertolino R., Gherro S., Lo Castro G. (a cura di), *Diritto per «valori» e ordinamento costituzionale della Chiesa*, Torino 1996.
- Bertolissi M. *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 1.
- Bertolissi M. *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*. in *Le regioni*, 2004, 2/3, pp. 429-450.
- Bertolissi M. *Profili costituzionali del nuovo codice delle autonomie: criticità*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2008, 3, pp. 281-299.
- Bertolissi M. e Meneghelli R., *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino 1996.
- Bertolissi M., *Identità e crisi dello stato costituzionale in Italia*, Padova 2002.
- Bertolissi M., *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova 1983.
- Bertolissi, M., *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna 2002.
- Bertolissi M., *Rivolta fiscale, federalismo, riforme istituzionali*, Padova 1997.
- Bettinelli, E. e Rigano, F., *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004.
- Bianchi, L., *Le norme di principio negli statuti*, in *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006.
- Bifulco R. *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, 8/9, pp. 1757-1763.
- Bifulco, R., Cartabia, M. e Celotto, A., *L'Europa dei diritti*, Bologna 2001.
- Bifulco, R., *Gli statuti di seconda generazione*, Torino 2006.
- Bifulco, R., *Le regioni*, Bologna 2004.
- Bin R. *Autonomia statutaria e spirito della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 2/3, pp. 419-433.
- Bin R. *Corte Costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*. in *Le Regioni*,

- 2001, 4, pp. 601-604.
- Bin R. *Dopo gli Statuti, c'è molto da fare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 1, pp. 7-11.
- Bin R. *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno "Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 195, Torino.
- Bin R. *Perchè le regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le regioni*, 2005, 1/2, pp. 15-19.
- Bin R., *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, 4, pp. 897-927
- Bin, R., *La laicità crocifissa?: il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino 2004.
- Bin, R., *La nuova stagione statutaria delle regioni. Relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA-CNR su Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma*, pubblicato su www.issirfa.cnr.it, 2004.
- Bin R., Brunetti G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *La laicità crocifissa?*, Torino 2004.
- Blanco Valdes R.L. *Lo Statuto catalano: testo e pre-testi*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 4, pp. 677-695.
- Blanke H. J., Mangiameli S., *Governing Europe under a constitution: the hard road from the European treaties to a European Constitutional Treaty*, Berlin - Heidelberg 2006.
- Böckenförde E., *Cristianesimo, libertà, democrazia*, Brescia 2007.
- Böckenförde E., *Diritto e secolarizzazione*, Roma-Bari 2007.
- Böckenförde E., *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, Brescia 2006.
- Böckenförde E., *Stato, Costituzione, democrazia*, Milano 2006.
- Bodei, R. e Preterossi, G., *Le ragioni dei laici*, Roma-Bari 2005.
- Bognandi, D. e Ibarra, M., *Laicità umiliata*, Torino 2006.
- Bognetti, G., *La divisione dei poteri*, Milano 1994.
- Bolaffi A., *Il crepuscolo della sovranità: filosofia e politica nella Germania del Novecento*, Roma 2002
- Bongiovanni, G., *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Roma-Bari 2005.

- Bongiovanni, G. e Belvisi, F., *La filosofia del diritto costituzionale e i problemi del liberalismo contemporaneo*, Bologna 1998.
- Boniolo, G., Vincenti, U. e De Anna, G., *Individuo e persona*, Milano, 2007.
- Botta R., *Le norme di interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali*, Milano 1999.
- Bottari, C. e Aicardi, N., *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Santarcangelo di Romagna 2003.
- Bottin M. *La liberté religieuse en France. Ou les paradoxes de la laïcité*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, 1, pp. 125-146.
- Brena G. L. (a cura di), *Etica pubblica ed ecologia*, Padova 2005.
- Brown, P., *La formazione dell'Europa cristiana*, Roma-Bari 1995.
- Calamo Specchia M. *Le variabili istituzionali del "multilevel system of government": tendenze devolutive in alcune esperienze dell'Europa occidentale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003.
- Cammelli M. *Considerazioni sulla riforma regionale*. in *Le Regioni*, 2000, 3/4, pp. 617-623.
- Cammelli M. *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le regioni*, 2005, 1/2, pp. 21-25.
- Capitini, A. e Lacaita, P., *Gli atti dell'Assemblea Costituente sull'art.7*, Manduria 1959.
- Caravita di Toritto B., *La tutela dei diritti nei nuovi statuti regionali*, in P. Bilancia, E. De Marco, *La tutela multilivello dei diritti*, Milano 2004.
- Caravita, B., *I percorsi del federalismo*, Milano 2004.
- Caravita, B., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004.
- Caravita, B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino 2002.
- Cardini, F., *Europa*, Rimini 2002.
- Cardini, F., *Le radici cristiane dell'Europa*, Rimini 1997.
- Cardone A. *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza 'statutaria' della Corte Costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 2, pp. 259-279.
- Cardone A. *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte Costituzionale*, in *Le istituzioni*

- del federalismo*, 2002, 5, p. 655 ss.
- Cardone A. *La tormentata vicenda del regionalismo italiano dopo la riforma del titolo 5*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 2, pp. 225-233.
- Cardone A. *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale: alcuni spunti per un modello integrato*, in *Diritto pubblico*, 2005, 2, pp. 365-425.
- Cardone, A., *Prime note sul controllo della legittimità costituzionale degli statuti delle Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti 2005*, a cura di P. Caretti, Torino, 2006.
- Caretti P. *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*. in *Le regioni*, 2005, 1/2, pp. 27-29.
- Caretti P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951.
- Carlassare, L., *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova 2002.
- Carlassare, L., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Padova 2004.
- Carli M. *I limiti alla potestà legislativa regionale*. in *Le Regioni*, 2002, 6, pp. 1357-1371.
- Carli M. *La 'gabbia' dei principi fondamentali (Nota a sentenza 65/2001)*, in *Le Regioni*, 2001, 3, pp. 579-583.
- Carli M. *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 1, pp. 19-34.
- Carli M. *Osservazioni sull'autonomia statutaria*. in *Le regioni*, 2004, 2/3, pp. 349-354.
- Carli, M., *L'autonomia Statutaria*, in M. Carli e C. Fusaro (a cura di) *Elezione diretta del presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, Bologna-Roma, 2002.
- Carta, P. e Cortese, F., *Ordine giuridico e ordine politico*, Padova 2008.
- Cartabia, M., *I diritti in azione*, Bologna 2007.
- Castro-Jover A. e Milani D. *Il fattore religioso negli statuti delle "Comunidades autónomas"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, 2, pp. 321-338.
- Casuscelli G. *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, chiese e*

- pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 2007.
- Casuscelli G., *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), settembre 2009
- Cavaleri, P., *Diritto regionale*, Padova 2006.
- Cavaleri, P., *Temî di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino 2008.
- Cavana P. *Laicità dello Stato: da concetto ideologico a principio giuridico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2008.
- Cavana, P., *I segni della discordia*, Torino 2004.
- Cavana, P., *Interpretazioni della laicità*, Roma 1998.
- Cavanna A., *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, vol. I, Milano, 1987.
- Ceccanti S., *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in www.federalismi.it.
- Ceretti, A. e Garlati, L., *Laicità e stato di diritto*, Milano 2007.
- Cermel, M., *La nuova stagione degli statuti regionali*, Padova 2003.
- Cerrina Feroni G. *L'esperienza tedesca di multiculturalismo: società multietnica e aspirazioni di identità etnoculturale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008.
- Charron A., *Les Catholiques face à l'athéisme contemporain. Etude historique et perspectives théologiques sur l'attitude des catholiques en France del 1945 à 1965*, Montréal 1973, p. 206. Secondo S. Huntington (*Lo scontro di civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano 1997, p. 2
- Cheli E., *Il problema storico della Costituente*, in *Politica e Diritto*, 1973, p. 216, pubblicato in Idem, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1979, p. 31.
- Chellini R. *Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della regione Toscana*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 6, p. 1067 ss.
- Chizzoniti A.G. e Milani D. *Immigrazione, diritto regionale e libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 2, pp. 430-447.
- Chizzoniti, A.G., *Chiesa cattolica ed Europa centro-orientale*, Milano,

2004.

Civitarese Matteucci S., *Miseria del positivismo giuridico? Giuspositivismo e scienza del diritto pubblico*, in *Diritto Pubblico*, 2006, 3, pp. 685 ss.

Clarich M. *Statuti per differenziare*, in *Il Mulino*, 2000, 389, pp. 467-470.

Clemente di San Luca, Guido e Chieffi, L., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo 5 della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino 2004.

Colaiani N. *Europa senza radici (cristiane)?* in *Politica del diritto*, 2004, p. 515 ss.

Colaiani N. *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato. Il ruolo della Corte Costituzionale e della dottrina*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2008.

Colella P., *La libertà religiosa nell'ordinamento canonico (a trentasei anni dalla dichiarazione "Dignitatis Humanae")*, in M. Tedeschi (a cura di), *La libertà religiosa*.

Coppola, R. e Troccoli, L., *Minoranze, laicità, fattore religioso*, Bari, Cacucci, 1997.

Costa P. , Zolo D., Santoro E., *Lo stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano 2002, p. 406;

Côté J. E., Levine C. G., *Identity formation, agency, and culture: a social psychological synthesis*, Mahawah NJ 2002.

Cotta, S., *Diritto, persona, mondo umano*, Torino 1989.

Cotta, S., *Il diritto come sistema di valori*, Cinisello Balsamo 2004.

Crepaldi, G., Ryan, M. e Scarafoni, P., *Le radici cristiane dell'Europa dall'Est all'Ovest*, Roma 2003.

Crisafulli V., *La Costituzione e le sue norme di principio*, Milano 1952

Cuocolo F. *Costituzione europea e costituzioni nazionali*, in *Iustitia*, 2000, 4, pp. 461-483.

Cuocolo F. *I principi generali dello Statuto e il loro valore giuridico*, in *Quaderni regionali*, 2005, 3, 509.

Cuocolo F. *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 1, pp. 587-610.

Cuocolo F. *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 2, pp. 295-317.

- Cuocolo F. *Parlamento nazionale e 'parlamenti' regionali : osservazione a sent. (10 aprile) 12 aprile 2002 n. 106.* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2, 873-878.
- D'Albergo, S., *Gli statuti regionali*, Roma 1971.
- D'Alessandro G., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova 2008.
- D'Aloia A., *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in Idem (a cura di), *Diritti e Costituzione, profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003.
- D'Andrea A. *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.* in www.federalismi.it, 2007.
- D'Arienzo M. *La laicità francese secondo Nicolas Sarkozy*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 2008.
- D'Atena A., *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in *Le regioni*, 2007, 3/4, pp. 399-420.
- D'Atena A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*. in *Rassegna parlamentare*, 2000, 3, pp. 599-622.
- D'Atena A., *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane*. in *Rassegna parlamentare*, 2007, 2, pp. 419-424.
- D'Atena A., *Forma e contenuto degli statuti ordinari*, in *Diritto e società*, 1984, p. 221 ss.
- D'Amato G. *Enunciati non normativi dei nuovi statuti regionali (Corte Cost., sentenze 29 novembre - 6 dicembre 2004, nn. 372, 378, 379)*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2004, 4, 1210.
- D'Atena A., *Statuti regionali*. II, in *Enciclopedia Giuridica*, 1993, p. 5 s.
- Dalla Torre, G., *Dio e Cesare*, Roma 2008.
- Dalla Torre, G., *Europa*, Cinisello Balsamo 2003.
- Dalla Torre, G., *Il primato della coscienza*, Roma, 1992.
- De Benoist A., *Identità e comunità*, Napoli 2005.
- De Gregorio L. *Il trattamento giuridico della minoranza Islamica in Europa. Tavola sinottica*, in www.olir.it, 2005.
- De Martin, G.C. e Berti, G., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano 2001.

- De Siervo U., *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. Cost. n. 2/2001)*, in Idem (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino 2001
- De Siervo, U., *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, Bologna 2001.
- De Siervo, U., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la legge Cost. n. 2/2001)*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2001, pp. 195.
- De Siervo, U., *La difficile Costituzione europea*, Bologna 2001.
- Di Genio, G., *Stato regionale versus stato federale*, Milano 2005.
- Di Giacomo F. *Le radici cristiane dell'Europa*, in *Il Mulino*, 2003, 410, pp. 1001-1009.
- Di Marco C., *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari trasnazionali*, Padova 2009, pp. 87 ss.
- Dickmann R. *La convenzione europea. Il dibattito sulla carta dei diritti fondamentali nella Costituzione dell'Unione*, in www.federalismi.it, 2002.
- Dickmann R. *Le 'disposizioni programmatiche' degli statuti ordinari non hanno efficacia giuridica*, in *Il Foro amministrativo - CdS*, 2005, 2, pp. 639-653.
- Dickmann R. *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni «programmatiche» degli statuti ordinari*, in www.federalismi.it, 2005.
- Dickmann R. *Popolo e popolazione nella Costituzione e negli statuti*, in www.federalismi.it, 2004.
- Diotallevi L. *Beyond the Ambiguity of Secularization. The Contribution of Structural Indicators to the Analysis of the Religious System*, in *Religioni e Società. Rivista di scienze sociali della religione*, 1996, 25, 109.
- Diotallevi L. *Meno siamo, meglio stiamo? Il referendum sulla fecondazione assistita e il peso del fattore religioso*, in *Polis*, 2007, 3.
- Diotallevi L. *The Function of Religion*, in *Religioni e Società*, 1993, 16, pp. 103-109.
- Diotallevi L. *The Territorial Articulation of Secularization in Italy: Social Modernization, Religious Modernization*, in *Archives de sciences sociales des religions*, 1999, 107, 77, Paris.

- Diotallevi L., *Ma i numeri ridotti sono segno di crisi?*, in *Reset*, 2007, 102, pp. 38-40
- Diotallevi, L., *Il rompicapo della secolarizzazione italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001.
- Domianello S., *Giurisprudenza Costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Milano 1999.
- F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di 'governance' in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni* 2001, p. 1153 ss.
- Fabietti U., *L'identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Roma 1995;
- Falcon G., *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*. in *Le regioni*, 2005, 1/2, pp. 31-34.
- Falcon G., *Considerazioni sulla riforma regionale*. in *Le Regioni*, 2000, 3/4, pp. 601-610.
- Falcon G., *Il big bang del regionalismo italiano*. in *Le regioni*, 2001, 6, 1141-1151.
- Falcon G., *Inattuazione e attuazione del nuovo titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1, 3-9.
- Falcon G., *La 'cittadinanza europea' delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, 2, pp. 327-341.
- Falcon G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*. in *Le regioni*, 2001, 6, pp. 1247-1272.
- Falcon G., *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà effettiva*, in *Diritto pubblico*, 2002, 3, 751-765.
- Falcon G., *Regole e ruoli : la difficile identità regionale*, in *Il Mulino*, 2000, 389, pp. 471-478.
- Farrow D., *Recognizing religion in a secular society: essays in pluralism, religion, and public policy*, Montreal – Kingston 2004
- Fede, F. e Testa Bappenheim, S., *Dalla laïcité di Parigi alla Nominatio Dei di Berlino, passando per Roma*, Milano 2007.
- Feliciani G., *La laïcité dans la jurisprudence constitutionnelle italienne*, in *Revue d'éthique et de théologie morale*, 2004, 228, numero monografico *Religions et nations*, p. 53 Ss.

- Ferlito S., *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli 2005.
- Ferrajoli L. *Lo Statuto come attuazione della Costituzione*. in *Economia e lavoro*, 2001, 2, 27-32.
- Ferrara A. *Chi ha paura degli statuti regionali?* in www.federalismi.it, 2005.
- Ferrara, A. e Sciumbata, L.R., *La riforma dell'ordinamento regionale: le modifiche al titolo 5. della parte seconda della Costituzione*, Milano 2001.
- Ferrari S., *Dio, religione e Costituzione*, in www.olir.it, aprile 2004
- Ferrari S., *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, Cristianesimo e Islam a confronto*, Bologna 1991.
- Ferrari, A., *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Torino 2002.
- Ferrari, A., Pacillo, V. e Dieni, E., *Symbolon/Diabolon*, Bologna 2005.
- Ferrari, S. e Ibán, I.C., *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna 1997.
- Ferri D., *La Costituzione culturale dell'Unione Europea*, Padova 2008
- Fossati, A., *La nascita del federalismo italiano*, Milano 2003.
- Fracanzani, M.M., *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova 2000.
- Frosini T. E., *Il contenzioso Stato-Regioni e i conflitti di attribuzione: la Corte racconta un anno di giustizia costituzionale, Guida al diritto-il sole 24 ore*, 2005, 5
- Frosini T. E. *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- Fumagalli Carulli O. *Costituzione europea, radici cristiane e chiese*, in *Jus*, 2005, 1/2, pp. 129-160.
- Fumagalli Carulli, O., *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio*, Milano 2006.
- Fusaro C. *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla*. in *Le regioni*, 2002, 6, 1462-1487.
- Gallo C.E. *Il valore delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Il Foro amministrativo - CdS*, 2004, p. 3384 ss.
- Gallo C.E. *La motivazione dei testi normativi*, in *Parlamenti regionali*, 2004, 12, 166-169.

- Gambino S., *Il diritto costituzionale europeo comune tra teoria costituzionale e prassi*, in www.federalismi.it, 2005.
- Gambino S., *Regionalismi e diritti di cittadinanza. La riforma degli statuti in Spagna e in Italia*, in www.federalismi.it, 2008.
- Gambino S., *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003.
- Gambino S., *Statuti regionale e "armonia" con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, tutti in www.federalismi.it.
- Gambino, S., *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano 2003.
- Gambino, S., *Regionalismo federalismo devolution*, Milano 2003.
- Gardino Carli A., *La «rigidità» dello statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali alla attuazione concreta*, in *Quaderni regionali*, 2005, 835.
- Garelli G., Guizzardi G., Pace E., *Un singolare pluralismo*, Bologna 2003, p. 115 s.
- Gasparini S., *Illuminismo e codificazione. Appunti dalle lezioni di storia del diritto italiano*, Padova 1993.
- Gentile F., *La laicità nell'esperienza politico-giuridica*, in www.filosofiadeldiritto.it, 2008.
- Gentile, E., *La democrazia di Dio*, Bari 2006.
- Gentile, E., *Le religioni della politica*, Roma-Bari 2007.
- Gherro S., *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli stati*, Padova 1989.
- Giroto D., *Le regioni e la difesa della loro identità culturale*, in s. Bartole (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999
- Gorlani, M., *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano 2004.
- Grasso P. G., *Scelta laicista e richiami alla tradizione religiosa nel progetto di Costituzione europea*. Archivio giuridico Filippo Serafini, 2004, fasc. 1, pp. 55-63.
- Grasso P.G. *Il richiamo alle 'radici cristiane' e il progetto di Costituzione Europea*, in *Diritto e società*, 2004, 2, pp. 179-194.
- Griglio E., *Principio unitario e neo-policentrismo*, Padova 2009, p. 334.

- Groppi T. *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, 1, pp. 5-23.
- Groppi T. *Il conflitto a difesa dell'autonomia locale in Spagna*. in *Le Regioni*, 2000, 1, pp. 35-48.
- Groppi T. *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta, in Le regioni*, 2007, 3/4, pp. 421-431.
- Groppi T. *La 'Consulta' dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 1, 75-93.
- Groppi T. *Per Emilia-Romagna, Toscana e Umbria la Consulta indica i limiti agli statuti*, in *Diritto & Giustizia*, 2004, 47, 16.
- Groppi T. *Quale garante per lo statuto regionale?* in *Le Regioni*, 2001, 5, 841-852.
- Groppi T., *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?*, in www.federalismi.it, 12 febbraio 2007.
- Groppi, T. e Olivetti, M., *La repubblica delle autonomie*, Torino 2003.
- Guardini, R., *L'essenza del cristianesimo*, Brescia 1993.
- Guerzoni L., *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, estratto dall'*Archivio giuridico*, vol. CLXXII, fasc. I-II (serie VI, vol. XLI, fasc. I-II), 1967, p. 15.
- Hanafin, P. e Williams, M.S., *Identity, rights and constitutional transformation*, Aldershot 1999.
- Harnack, A.v., *L'essenza del cristianesimo*, Brescia 2003.
- Hartkamp A. S. , von Bar C., *Towards a European civil code*, The Hague/London/Boston 1998
- Iglesias T., *The Dignity of the Individual in the Irish Constitution: The Importance of the Preamble*, in *Studies: An Irish Quarterly Review*, 2000, vol. 89, 353, pp. 19-34
- Irti, N., *Il salvagente della forma*, Roma-Bari 2007.
- J. T. Richardson (a cura di), *Regulating religion: case studies from around the globe*, New York 2004.
- Jellinek, G. e Nocilla, D., *La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, Milano 2002.
- Jemolo, A.C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1963.

- Jennings J. *Citizenship, Republicanism and Multiculturalism in Contemporary France*, in *British Journal of Political Science*, 2000, 4, pp. 575-597.
- Kantorowicz, E.H., *I due corpi del re*, Torino, G. Einaudi, 1989.
- Kelsen H., *General theory of law and state*, Cambridge MA 1945, ristampa anastatica Clark, NJ, 2007
- Kelsen, H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, G. Einaudi, 2000.
- Klecha K., *The Controversy over Including invocatio Dei into the Future European Constitution*, in AA. *The emerging constitutional law of the European Union. German and Polish perspectives*. Heidelberg-Berlin 2003, pp. 551 ss.
- Klecha K., *The Controversy over Including invocatio Dei into the Future European Constitution*, in AA. VV., *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, Berlin-Heidelberg-New York 2003
- Kreis G., *La questione dell'identità nazionale*, in P. Hugger (a cura di), *La Svizzera. Vita e cultura popolare*, vol. 2, Bellinzona 1992, p. 781 ss.
- La Torre M., *La crisi del Novecento: giuristi e filosofi nel crepuscolo di Weimar*, Bari 2006
- Lentini, G., *Alle radici cristiane dell'Unione Europea*, Roma 2004.
- Lesaffer R. (2004). *Peace treaties and international law in European history: from the late Middle Ages to World War One*. Cambridge 2004, p. 79 s.
- Lévi-Strauss C., *L'identité*, Paris 1977.
- Lewis B., *L'Europa e l'Islam*, Roma-Bari 1995.
- Leziroli G., *La cristianità obliata della Costituzione europea*, in *Diritto ecclesiastico*, 2003, 3, pp. 1087-1110.
- Lippolis V. *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in www.federalismi.it, 2005.
- Lombardi Vallauri L., Dilcher G., *Cristianesimo secolarizzazione e diritto moderno*, Milano – Baden-Baden 1981.
- Louvin, R., *Legami federativi e declino della sovranità*, Torino 2001.
- Lugli, M., Pistolesi I. e Pasquali Cerioli J., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino 2008.

- Macrì G. *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2008.
- Macrì, G., *Europa, lobbying e fenomeno religioso*, Torino 2004.
- Magro C. *Il riparto di competenze legislative fra Stato e regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004.
- Mangia A. *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, 4071.
- Mangia A. *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*. in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, 2, 343-360.
- Margiotta Broglio, F., Mirabelli, C. e Onida, F., *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna 2000.
- Maritain J. e Possenti V., *L'uomo e lo Stato*, Genova 2003.
- Mariucci L. *I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1, 11-27.
- Mattiazzo A., *Europa e radici cristiane*, Padova 2004.
- Mazzola R. *Le radici cristiane e laiche del diritto penale statale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1998, 4, pp. 1309-1348.
- Merloni F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali e del relativo Testo unico nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 409 ss.
- Messner, F., *Le statut des confessions religieuses des états candidats à l'Union européenne*, Milano 2002.
- Milani D. *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, 1, pp. 201-244.
- Minda G., *Teorie postmoderne del diritto*, Bologna 2001
- Modugno, F. e Carnevale, P., *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II parte della Costituzione*, Milano 2003.
- Monateri, P.G., Giaro, T., Somma, A. et al., *Le radici comuni del diritto europeo*, Roma, Carocci, 2005.
- Morrone A. *La Corte Costituzionale riscrive il titolo 5*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 4, pp. 818-820.
- Morrone A. *Statuti regionali, chimere federali*, in *Il Mulino*, 2005, 418, 229-238.

- Morrone A., *La Corte Costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003
- Musselli L., *Islam e ordinamento italiano. Riflessioni per un primo approccio al problema*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1992.
- Musselli L., *Libertà religiosa e Islam nell'ordinamento italiano*, in *Il Politico*, 1994, LX, n. 1, pp. 227 ss..
- Neusner J. e Sonn T., *Comparing Religions through Law. Judaism and Islam*, London – New York, 1999;
- Nocilla D. *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, p. 4134 ss.
- Olivetti M. *Il nuovo statuto della Regione Puglia (Testo della comunicazione presentata all'incontro di studi in memoria di G. Mor; aggiornato al 10.1.2005)*, in *ISSiRFA - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie*, 2005.
- Olivetti, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002.
- Onida F. *Diritto ecclesiastico e comparazione giuridica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007.
- Onida V. *I contenuti programmatici degli statuti regionali*, in *Relazioni sociali*, n. 9-10, 643.
- Onida, V., Cavaleri, P. e Lamarque, E., *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Torino 2004.
- Opocher E., *Lezioni di Filosofia del diritto*, Padova 1993.
- Owen-Vandersluis S., *Ethics and Cultural Policy in a Global Economy*, Hampshire 2003
- P. T. Hanafin e M. S. Williams, *Identity, Rights and Constitutional Transformation*, Aldershot 1999.
- Pace, E., *Il regime della verità*, Bologna 1990.
- Paladin, L. e Bartole, S., *Saggi di storia costituzionale*, Bologna 2008.
- Paladin, L., *Diritto costituzionale*, Padova 1998.
- Paladin, L., *Diritto regionale*, Padova 2000.
- Paladin, L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996.

- Paladin, L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004.
- Palazzani L. *Cristianesimo, occidente, diritto e i valori dimenticati*, in *Iustitia*, 2001, 2, pp. 233-252.
- Panzeri L. *La tutela della 'rigidità statutaria' alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 1, 813-849.
- Parisi, M., *Istruzione laica e confessionale nello stato delle autonomie*, Napoli 2008.
- Passaglia P. *Immigrazione e condizione giuridica degli stranieri extracomunitari: la Corte Costituzionale precisa i termini del riparto di competenza...* (nota a Corte Cost. 22 luglio 2005, n.300), in *Il Foro italiano*, 2006, 2, 351-354.
- Pastore B., *Pluralismo, fiducia, solidarietà*, Roma 2007.
- Pastore, B. e Opocher, E., *Tradizione e diritto*, Torino 1990.
- Pastori G. *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*. in *Le regioni*, 2005, 1/2, 35-36.
- Pegoraro, L., Olivetti Rason, N. e Bartole, S., *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova 1998.
- Peloso F. *Laicità e libertà religiosa nell'Europa pluriconfessionale. Appunti sul rapporto della Commissione Stasi e sul preambolo della nuova Costituzione europea*, in www.relazioninternazionali.it, 2004.
- Pena-Ruiz H., *Dio e la Repubblica. Filosofia della laicità*, Monte Porzio Catone 2008.
- Pena-Ruiz, H., *Dieu et Marianne*, Paris 2005.
- Pera, M. e Ratzinger, J., *Senza radici*, Milano 2005.
- Pernice G. *Titolo 5. della Costituzione. Una riforma da riformare*. in *L'amministrazione italiana*, 2002, 4, pp. 585-588.
- Piazza S., *Spigolature intorno ad alcune "norme di principio" dello statuto della regione Lombardia*, *Osservatoriosullefonti.it*, 2008, 2, p. 8 ss.
- Piazza S., *Spigolature intorno ad alcune "norme di principio" dello statuto della regione Lombardia*, *Osservatoriosullefonti.it*, 2008, 2, p. 8.
- Piciacchia, P., *La forma di governo della 4° e 5° Repubblica*, Milano 1998.

- Pin, A., *L'Islam in Italia: tra libertà religiosa e principio di laicità*, Padova, 2006.
- Pinelli C., *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella primapronuncia sul nuovo Titolo V*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2002.
- Pino G., *Il positivismo giuridico di fronte allo Stato costituzionale*, in *Analisi e Diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 1998, pp.203-227.
- Pizzetti F. *'Nuove' Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per potere statutario delle Regioni e per ruolo del legislatore statale e regionale*. in *Le Regioni*, 2001, 5, pp. 803-840.
- Pizzetti F. *A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme*, in *Le regioni*, 2004, 1, pp. 3-10.
- Pizzetti F. *Il cambiamento costituzionale in Italia tra governance e governabilità democratica dei sistemi complessi*. in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, 134, pp. 7-38.
- Pizzetti F. *L'evoluzione del sistema italiano fra 'prove tecniche di governance' e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 2002, 4, pp. 653-697.
- Pizzetti F. *Le Autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, 2002, 5, 935-949.
- Pizzetti F. *Osservazioni sulle norme di principio degli statuti delle Regioni ordinarie*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, p. 2866.
- Pizzetti F. *Riforma costituzionale italiana e processo Costituente europeo*, in *Il Mulino*, 2002, 403, pp. 995-1004.
- Pizzetti F., *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, 2005, 1-2, p. 37.
- Pizzorusso, A., Carli, M., Carpani, G. et al., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna 2006.
- Popper, K.R., *La società aperta e i suoi nemici*, Roma 2002.
- Preterossi, G., *Autorità*, Bologna 2002.
- Preterossi, G., *L'Occidente contro se stesso*, Roma-Bari 2004.
- Prisco S. *Politica, religione, laicità dello Stato. Luci ed ombre del caso*

- italiano, in Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2008.
- Prodi P. e Reinhard W., *Il concilio di Trento e il moderno*, Bologna 1996;
- Prodi P., *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna 2000;
- Prodi P. *Identità storica e Costituzione dell'Unione europea*, in *Il Mulino*, 2004, 414, pp. 609-620.
- Prodi P. *La Chiesa nella società italiana*, in *Parolechiave*, 2005, 33, pp. 263-268.
- Prodi P. *La laicità, un valore di tutti*, in *Il Mulino*, 2008, 436, pp. 381-388.
- Prodi P., *Una storia della giustizia. Dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna 2000.
- Puza R. *Comparare le religioni attraverso il loro diritto. Un confronto fra Ebraismo, Cristianesimo e Islam*, in *Daimon*, 2005, 5, pp. 139-156.
- R. Baccari, *La religione cattolica da religione dello Stato a patrimonio del popolo*, *Diritto Ecclesiastico*, 1987, 15 ss.
- Ratzinger J., *radici cristiane*. Available: <http://www.radicicristiane.com/Lexio.htm> [2008, 10/3/2008] .
- Ratzinger, J. e Pera, M., *L'Europa di Benedetto nella crisi delle culture*, Siena, Cantagalli, 2005.
- Ratzinger, J., *Europa*, Cinisello Balsamo 2004.
- Ratzinger, J., Habermas, J., Nicoletti, M. et al., *Etica, religione e stato liberale*, Brescia 2005.
- Reale, G., *Radici culturali e spirituali dell'Europa*, Milano 2003.
- Remotti F., *Contro l'identità*, Roma-Bari, 1996.
- Rimoli F., *Laicità, postsecolarismo, integrazione dell'estraneo: una sfida per la democrazia pluralista*, in *Diritto Pubblico*, 2006, 2, p. 359.
- Rimoli, F., *Pluralismo e valori costituzionali*, Torino 1999.
- Risicato L. *Laicità e principi costituzionali*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2008.
- Rizzi A., *Europa. La formazione della coscienza moderna*, Padova 2004.
- Robbers, G., *Stato e Chiesa nell'Unione europea*, Milano - Baden-Baden, 1996.
- Rolla G., *La costruzione dello stato delle autonomie*, in *Le Istituzioni del*

- Federalismo*, 2005, 5, p. 814.
- Romanelli R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995.
- Romano, S., *Il diritto pubblico italiano*, Milano 1988.
- Romano, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano 1969.
- Romano, S., *Scritti minori. Vol. 1: Diritto costituzionale*, 1990.
- Romero Pose, E., *Le radici cristiane d'Europa*, Milano 2007.
- Rosini M. 'Armonia' o 'armonie' con la Costituzione? in *Le regioni*, 2007, 5, 689-723.
- Rosini M., *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006, pp. 36-37.
- Rosini M., *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006, pp. 36-37.
- Rossi E., *Il «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005, 2, pp. 304-305.
- Rossi E., *L'approvazione dello statuto del Lazio ed il «controllo» del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 151 ss.
- Rossi, E., *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova 2007.
- Rossi, E., Tarchi, R., Groppi, T. et al., *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino 2002.
- Rudman S., *Concepts of person & Christian ethics*, Cambridge 1997
- Ruffini, F., *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bologna, Il mulino, 1992.
- Ruggeri A. e Silvestri G. (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001
- Ruggeri A., *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, 17 maggio 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- Ruggeri A., *La tutela "multilivello" dei diritti fondamentali, tra esperienze di normazione e teorie costituzionali*, in *Politica del diritto*, 2007, 3, p. 329.

- Ruggiu I., *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 2, p. 173.
- S. Bartole, R. Bin, G. Falcon e R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologna, 2003
- Saggioro A. (a cura di), *Diritto romano e identità cristiana. Definizioni storico-religiose e confronti interdisciplinari*, Roma 2005
- Saggioro, A., *Diritto romano e identità cristiana*, Roma, Carocci, 2005.
- Salerno G.M. *Sulla proposta di istituire cd. assemblee "costituenti" regionali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it 2002.
- Sánchez-Mesa Martínez L., *I nuovi statuti autonomistici in Spagna: l'assetto delle competenze delle Comunità autonome e i "nuovi" diritti culturali*, in *Aedon*, 3, 2008, www.aedon.mulino.it
- Santoni Rugiu A., *Radici cristiane e altre radici*, in *Il ponte*, 2003, 9, pp. 15-17.
- Scaccia G. *Il Parlamento "nazionale". Sunt nomina consequentia rerum?* in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003.
- Schmid K. , *In the name of God? The Problem of Religious or Non-religious Preambles to State Constitutions in Post-atheistic Contexts*, in *Religion in Eastern Europe*, XXIV, 2004, 1, pp. 19-32.
- Schmitt C., *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "Jus publicum europaeum"*, Milano 1991.
- Schmitt, C., *Le categorie del politico*, Bologna, Il mulino, 1972.
- Sepe S. *A trent'anni dal DPR 616 del 1977: spunti per la discussione*, in www.astrid-online.it, 2007.
- Serrani Donatello *Momento Costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione*, in *Rivista Trimestrale di diritto Pubblico*, 1972, 2.
- Serrani, D. e Marche, *Commento allo statuto della Regione Marche*, Milano 1972.
- Severini G. *Tormentate vicende della deliberazione statutaria umbra del 2004*, in www.federalismi.it, 2005.
- Simoncelli P. *"Repubblica nata dalla Resistenza" o "processo fondativo delle Istituzioni repubblicane"? A quali valori fare richiamo negli (eventuali) preamboli degli Statuti regionali*, in www.federalismi.it, 2003.
- Sorrentino F. *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione nel progetto di*

- Costituzione europea*, in *Diritto pubblico*, 2003, 3, 809-816.
- Sorrentino F., *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, 442 ss.
- Spadaro A., *Il limite costituzionale dell'“armonia con la Costituzione” e i rapporti fra statuto e altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 3, 2001, pp. 453-485.
- Strauss L., *Gerusalemme e Atene. Studi sul pensiero politico dell'Occidente*, Torino 1998.
- Strazzeri V. (a cura di), *Identità e diritti in Europa. Un dibattito alla luce della Carta di Nizza*, Padova 2004
- Tajadura Tejada J. *Funzione e valore dei preamboli costituzionali*. in *Quaderni costituzionali*, 2003, 3, 509-530.
- Talbi, M. e Jarczyk, G., *Islam e libero pensiero*, Torino 2005.
- Tanzi A. *Cosa resta dell'istituzionalismo giuridico?* in *L'Ircocervo*, 2004, 1.
- Tarello, G., *L'interpretazione della legge*, Milano, A. Giuffrè, 1980.
- Testa Bappenheim S. *Cenni sulla costituzionalizzazione delle radici cristiane in Germania*, in *Ius ecclesiae*, 2006, 3, pp. 755-771.
- Thiesse A.M., *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna 1999.
- Valentini A., *Lineamenti di uno studio sui principi istituzionali*, Milano 1957.
- Valentini V. *La laicità dello Stato e le nuove interrelazioni tra etica e diritto, in Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2008.
- Vandelli, L. e Pioggia, A., *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna 2006.
- Varano, V. e Barsotti, V., *La tradizione giuridica occidentale*, Torino 2006.
- Varnier, G.B., *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo Stato laico*, Soveria Mannelli 2008.
- Vespaziani A. *Principi e valori negli statuti regionali: much ado about nothing?* in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005.
- Vespaziani, A., *Interpretazioni del bilanciamento dei diritti fondamentali*, Padova, Cedam, 2002.
- Viola F. , *Identità e comunità: il senso morale della politica*, Milano 1999

Watts, R.L., *Comparing federal systems*, Montreal 1992.

Weber, M., *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, 1991.

Zamagni, S. e Vigna, C., *Multiculturalismo e identità*, Milano, V&P università, 2002.

Zamberlan S. *L'identità europea tra globalizzazione, terrorismo e radici cristiane*, in *Studi economici e sociali*, 2004, 3/4, 35-46.