

# **PONENCIAS DEL SEMINARIO:**

**«SOLIDARIDAD, PARTICIPACIÓN Y  
CONVIVENCIA EN LA DIVERSIDAD. UNA  
REFLEXIÓN ACERCA DE LOS VALORES  
DE LA CULTURA JURÍDICA EUROPEA»  
CELEBRADO EN BILBAO EL 1 DE JUNIO  
DE 2016 EN EL MARCO DEL PROYECTO  
I+D DER2013-42261-P «SOLIDARIDAD,  
PARTICIPACIÓN Y CONVIVENCIA EN LA  
DIVERSIDAD»**



# IVALORI DI ACCOGLIENZA E DI SOLIDARIETÀ COME PATRIMONIO CULTURALE E GIURIDICO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

**Sergio Lariccia**

*Professore emerito di Diritto amministrativo nella  
Sapienza Università di Roma*

## **ABSTRACT**

Nel testo vengono considerati i molti e complessi problemi riguardanti l'attuazione dei valori di solidarietà e di accoglienza, che assumono rilievo nella definizione del patrimonio culturale e giuridico della comunità internazionale e della comunità europea.

Pur nella consapevolezza della grave situazione attuale, nella quale la democrazia e le libertà subiscono gravi pericoli dal prevalere di autoritarismi e oppressioni sempre più diffusi e drammatici, l'autore esprime fiducia nei principi e nelle regole dello stato di diritto e nelle garanzie rappresentate dalle costituzioni e dalle loro disposizioni normative.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the complex problems related with the relevance of the values of solidarity and hospitality of the host societies. These values and principles should be pointed out in the definition of cultural and legal heritage of the international community and the European community.

At the moment, democracy and freedom suffer serious dangers due to the prevalence of authoritarianism and oppression. The author is aware of this situation, and expresses his confidence in the principles and bases of the rule of law, and in the guarantees represented by the constitutions and its regulations.

## **PAROLE CHIAVE**

Valori giuridici, accoglienza, solidarietà.

## **KEYWORDS**

Legal values, hospitality, solidarity.

**SOMMARIO:** 1. PREMESSA. 2. FORMAZIONI SOCIALI E SVILUPPO DELLA PERSONALITÀ. LA CONDIZIONE GIURIDICA DEI NON 'CITTADINI'. 3. LA SCUOLA. 4. PIÙ RADICI CULTURALI DELL'IDENTITÀ EUROPEA. 5. CRISTIANESIMO E LAICISMO NELLA FORMAZIONE DELLA CULTURA EUROPEA. RAGIONEVOLEZZA, ANTIDOGMATISMO, TOLLERANZA, DIALOGO. 6. LA DEMOCRAZIA PLURALISTA IN EUROPA. IDENTITÀ COLLETTIVE E DIRITTI DEGLI INDIVIDUI. 7. IL CONTRIBUTO DEL DIRITTO. 8. CONCLUSIONI.

## 1. PREMESSA

Forse mai come in questo momento storico il pluralismo religioso e i suoi effetti sono al centro di accesi dibattiti politici e giuridici. A questa discussione ha evidentemente contribuito quell'incessante flusso migratorio che negli ultimi decenni ha investito il continente europeo, concorrendo alla nascita di società dove etnie, culture e religioni si trovano (inaspettatamente) a interagire. Il pluralismo è una caratteristica propria di tutte le società europee contemporanee, ma la pressione esercitata, sulle istituzioni sovranazionali come su quelle nazionali, per la formulazione di politiche inclusive non è mai stata così intensa e urgente come oggi.

L'obiettivo di un rinascimento comunitario, a base di investimenti e integrazione è stato perseguito con fatica e, soprattutto nei tempi più recenti, è stato caratterizzato da molti e ripetuti insuccessi e fallimenti, in un mondo costretto a convivere con il terrorismo come se fosse un fatto normale. La crisi dei rifugiati e il fallimento delle politiche migratorie hanno messo a dura prova i *meccanismi di solidarietà*, che pure hanno un fondamento normativo di grande rilievo nei sistemi giuridici nazionali e internazionali.

Bisogna 'fare' *pedagogia*, dunque, impegnarsi in ogni occasione e convincersi (e fare comprendere) che non si tratta di un'invasione territoriale, nei confronti della quale sia necessario e indispensabile un intervento armato, da considerare come unica soluzione ipotizzabile in sede politica. Penso che abbia ragione il presidente Obama che, nel suo ultimo discorso alle Nazioni Unite (20 settembre 2016), non ha negato errori e sconfitte e ha dichiarato la sua fiducia nell'idea che le uniche vie d'uscita, in questo periodo di disordine istituzionale e di divisioni politiche, sono la cooperazione e il comune rifiuto del fondamentalismo, delle discriminazioni e del razzismo.

Il nostro compito di studiosi, ancora una volta, è quello di *ripartire dalla cultura*, iniziando con il ricordare i successi delle ricerche che, negli ultimi decenni, ci hanno visto protagonisti di tanti incontri scientifici nelle nostre università (dai quali siamo usciti arricchiti e sempre più impegnati nel nostro compito di studiosi e di educatori) e le nostre esperienze di docenti universitari spagnoli, francesi, tedeschi e italiani nelle università di Madrid, Valladolid, San Sebastian, Montpellier, Brema e Roma. Queste esperienze inducono ad auspicare un'estensione di tale impegnativo progetto anche per l'insegnamento ai ragazzi delle scuole medie e a prevedere per ogni ordine di scuole un programma di educazione civica comune.

## 2. FORMAZIONI SOCIALI E SVILUPPO DELLA PERSONALITÀ. LA CONDIZIONE GIURIDICA DEI NON 'CITTADINI'

Nell'art. 2 della costituzione italiana sono riconosciuti e garantiti insieme il principio personalista e il principio pluralista, cioè la piena protezione non soltanto dei diritti fondamentali dei singoli individui, ma anche dei diritti fondamentali delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità degli individui; l'importanza di questa disposizione costituzionale è quella di stabilire che in tutti i modi, gli ambienti e le occasioni in cui sussiste una possibilità di sviluppo della persona umana è necessario che venga assicurata una forte garanzia nei confronti dei diritti individuali e collettivi, dei quali i pubblici uffici debbano essere gelosi custodi. È evidente il collegamento con la disposizione costituzionale del secondo comma dell'art. 3, che assegna alla repubblica italiana il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che «di fatto» impediscono il pieno sviluppo della personalità e la garanzia dei diritti di libertà e di uguaglianza., che affida alla repubblica italiana il

La costituzione italiana, richiamando l'impostazione ideologica e politica di Giuseppe Mazzini —«Adoro la mia patria perché adoro la Patria; le nostre libertà, perché io credo nella Libertà; i nostri diritti, perché credo nel Diritto<sup>1</sup>»— insieme al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, nell'art. 2, richiede «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

---

<sup>1</sup> G. MAZZINI, *Dei doveri dell'uomo* (1860), Milano, Rizzoli, 2010.

Occorrerebbe qui porsi il problema di precisare quali siano le formazioni sociali alle quali si può fare riferimento per una corretta applicazione dell'art. 2 cost., considerando che è stato un compito arduo quello degli interpreti che si sono proposti di individuare i gruppi sociali destinatari della garanzia costituzionale contenuta in tale disposizione<sup>2</sup>.

Tra le varie formazioni sociali sono in primo luogo da considerare i sindacati, attraverso i quali i lavoratori riescono a perseguire meglio i loro interessi e cercano di trovare maggiori garanzie per le condizioni del loro lavoro; e inoltre i partiti politici, elementi essenziali della vita democratica.

Bisogna ricordare certamente la famiglia, o meglio le varie forme di società familiari presenti nella società. In uno dei suoi tanti scritti dedicati a questo tema, Arturo Carlo Jemolo, il grande giurista e storico che è stato un importante protagonista della vita culturale del secolo scorso, affermava che la famiglia deve essere considerata un istituto nei cui confronti il diritto deve limitare il proprio intervento, quasi si trattasse di un'isola rispetto alla quale il mare si limita a lambirne la costa. Il diritto deve intervenire nei confronti della famiglia con molta discrezione, molto riserbo e forte sensibilità, tenendo presente che la vita che si svolge all'interno della famiglia deve risultare in gran parte immune rispetto all'intervento del diritto. E tuttavia, se è certamente opportuno che il diritto si mantenga ai margini della vita familiare, senza indebite intromissioni, è giustificato tuttavia un intervento da parte del giudice per proteggere i diritti di coloro che vivono all'interno della famiglia, diritti che in molti casi purtroppo vengono sacrificati. Ricordiamo che molte delle violenze, anche le violenze sessuali, si verificano anche, e soprattutto, all'interno del nucleo familiare.

La famiglia indubbiamente è un ambiente nel quale ha grande importanza lo svolgimento della personalità individuale. Molti dei problemi che riguardano il riconoscimento e la costituzione delle famiglie sono importanti e di particolare attualità. Nella nostra costituzione, l'art. 29 parla della famiglia come «società naturale fondata sul matrimonio», e

---

<sup>2</sup> P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953; Id., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984; P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, in *il Mulino*, 1958, págs. 3-34; Id., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, il Mulino, 1966.

tuttavia la giurisprudenza, anche costituzionale, e la maggior parte della dottrina giustamente ritengono che il riconoscimento di garanzie giuridiche possa e debba riguardare anche le famiglie che vengono definite, con un'espressione significativa, le «famiglie di fatto»; famiglie sia eterosessuali, sia omosessuali, perché al loro 'interno si svolge la personalità di individui che ritengono di vivere insieme le esperienze della vita quotidiana. E quindi senza arrivare alla conclusione che la famiglia «di fatto» debba avere la stessa, identica protezione riservata nell'art. 29 cost. alla cosiddetta famiglia «fondata sul matrimonio», è necessario tuttavia ritenere che nell'art. 2 cost. possa rinvenirsi la fonte di opportune garanzie per il riconoscimento anche di forme familiari diverse dalla famiglia «legittima».

Nell'art. 2 della costituzione sono riconosciuti e garantiti insieme il principio personalista e il principio pluralista, cioè la piena protezione non soltanto dei diritti fondamentali dei singoli individui, ma anche dei diritti fondamentali delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità degli individui; l'importanza di questa disposizione costituzionale è quella di stabilire che in tutti i modi, gli ambienti e le occasioni in cui sussiste una possibilità di sviluppo della persona umana è necessario che la costituzione intervenga proponendo una forte garanzia nei confronti dei diritti individuali e collettivi, dei quali i pubblici uffici debbano essere gelosi custodi. È evidente il collegamento con la fondamentale disposizione costituzionale del secondo comma dell'art. 3, che affida alla repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che «di fatto» impediscono il pieno sviluppo della personalità e la garanzia dei diritti di libertà e di uguaglianza.

Oltre ai sindacati, ai partiti politici e alla famiglia vi sono moltissime altre formazioni sociali che assumono notevole importanza nello sviluppo della nostra società: non soltanto le numerose associazioni culturali che caratterizzano lo svolgimento della vita sociale, ma anche le associazioni che operano con riferimento alle problematiche dell'ambiente [per fare solo alcuni esempi, il WWF, «Italia nostra», il FAI (fondo per il patrimonio culturale italiano)], dell'arte e della scienza, le associazioni di volontariato, le confessioni religiose, che sono numerose e impegnate nel perseguimento di tanti obiettivi sui quali il discorso naturalmente potrebbe essere molto lungo.

Vi è un fermento di vita democratica che si svolge all'interno del cosiddetto fenomeno associativo; è questo un aspetto molto interessante dello studio delle discipline giuridiche e voglio qui ricordare la grande importanza che assumono le formazioni sociali nello sviluppo della democrazia ed esprimere soddisfazione e gratitudine per l'importante contributo che molti miei amici, colleghi ed allievi, con i quali lavoro quotidianamente, hanno dato per la conoscenza, lo sviluppo e la garanzia di forme sempre più evolute di vita sociale e democratica nel nostro paese.

Con riferimento al tema dei rapporti tra individuo e poteri pubblici, occorre ricordare quanto spesso si ricorra all'espressione «cittadinanza» e considerare che la nostra costituzione, nella disposizione con la quale il costituente si è proposto di garantire l'uguaglianza delle persone che vivono all'interno del territorio italiano (art. 3 cost.), usa l'espressione «cittadini», e stabilisce che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, condizioni personali e sociali. Questo principio è stato sottoposto a una costante attività di interpretazione da parte della corte costituzionale ma prima ancora a una approfondita attività di ricerca da parte di moltissimi studiosi di diritto costituzionale. Io stesso nel 1966 scrissi un articolo per sollecitare una soluzione interpretativa favorevole a ritenere che l'espressione cittadini non potesse intendersi come un'espressione che escludesse i soggetti collettivi, i cosiddetti gruppi sociali, né come un'espressione che escludesse gli stranieri<sup>3</sup>.

In un libro di Livio Paladin, dedicato al principio costituzionale di eguaglianza, vi sono due importanti paragrafi, destinati rispettivamente all'eguaglianza dei gruppi collettivi (rispetto a quella delle persone fisiche) e all'eguaglianza degli stranieri (nei confronti dell'eguaglianza garantita ai cittadini italiani)<sup>4</sup>. L'art. 3 cost. in materia di uguaglianza sembra riguardare soltanto i «cittadini» italiani, e tuttavia tale disposizione costituzionale può essere applicata anche a garanzia dell'uguaglianza di coloro che cittadini in senso tecnico non sono. In questa fase nella quale, anche in Italia, si pone con urgenza, sia pure con molti ostacoli e difficoltà, l'esigenza di garantire i diritti degli immigrati, deve riconoscersi anche a co-

<sup>3</sup> S. LARICCIA, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, 1966, III, págs. 117-21.

<sup>4</sup> L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1967.

loro che non sono cittadini italiani il diritto di partecipare alla vita delle comunità locali, di poter votare, per esempio, per gli organi di una circoscrizione e di un comune, al fine di soddisfare l'impegno per l'attuazione del cosiddetto «principio di accoglienza».

Dalla lettura di molti documenti europei e dei numerosissimi commenti dedicati alla loro interpretazione appare evidente la rilevanza del problema della tutela delle minoranze e il suo collegamento con la questione della politica europea nei confronti degli stranieri, con particolare riferimento alla condizione da riconoscere nei riguardi degli stranieri extracomunitari.

Se si volesse utilizzare la nozione tradizionalmente accolta dagli studiosi del diritto internazionale, sulla base di uno studio di Francesco Capotorti, la protezione nei confronti delle minoranze dovrebbe escludere gli stranieri; infatti, secondo la definizione di Capotorti, «minoranza» è

un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri —essendo di nazionalità dello Stato— possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà, diretta a preservare la loro cultura, tradizione, religione o lingua<sup>5</sup>.

Questa definizione perfeziona e sviluppa il concetto tradizionale di minoranza, che Mario Toscano, autore di un'importante monografia sulla protezione delle minoranze edita nel 1931, identificava come

quella parte della popolazione permanente di uno Stato che, legata da tradizioni storiche ad una porzione determinata del territorio, e fornita di una cultura propria, non può essere confusa colla maggioranza degli altri sudditi, a causa della diversità della razza, della lingua o della religione<sup>6</sup>.

Se è vero che la nozione tradizionale di minoranza riguarda i gruppi i cui membri in quanto «cittadini» hanno la nazionalità di un determinato stato, occorre però ricordare che sono sempre più numerosi e convincenti i tentativi volti a comprendere nell'ambito della protezione garantita nei

---

<sup>5</sup> F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, págs. 102-12.

<sup>6</sup> M. TOSCANO, *Le minoranze di razza, di lingua, di religione nel diritto internazionale*, Torino, Fratelli, Bocca, 1931.

confronti delle minoranze una serie di gruppi sociali che meritano tutela, pur essendo costituiti da individui «stranieri»: in proposito occorre richiamare l'attenzione su un graduale ma sicuro superamento della concezione tendente a escludere gli stranieri dall'ambito di tutela tradizionale riguardante le minoranze.

Più in generale, per affrontare il problema della condizione dello straniero, oggi, è necessario riflettere sul modello di società multietnica verso il quale i descritti fenomeni della globalizzazione economica e dell'universalismo giuridico sospingono l'occidente. Sembra, a tal proposito, condivisibile l'opinione di chi afferma che il multiculturalismo non è più una scelta, una opzione possibile, ma si sta traducendo in

un carattere strutturale e permanente delle moderne società postindustriali<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda l'esperienza italiana, occorre sottolineare che il nostro paese è stato, per quasi un secolo (dalla fine dell'ottocento agli anni settanta del novecento) un paese di emigrazione. La fine dell'emigrazione di massa si è invece manifestata con la forte ondata di immigrazione extracomunitaria<sup>8</sup>.

Le discipline giuridiche in materia di immigrazione, infatti, sono largamente influenzate dal diritto comunitario, che garantisce la libera circolazione delle persone, o meglio, dei cittadini europei, ossia di coloro che siano cittadini di uno degli stati dell'unione. La nozione di cittadino dell'unione, infatti, come «completamento» della cittadinanza nazionale, ha cambiato il senso del termine «straniero», che attualmente non indica più il non-cittadino in senso nazionale, bensì colui che non possiede lo *status* di cittadino europeo, dunque, il cittadino di uno stato terzo rispetto all'unione europea. Tale nozione di straniero è oggi comunemente accolta dalla legislazione vigente in materia, mentre per i cittadini comunitari si rinvia a una specifica disciplina, raccolta nel d.p.r. 18 gennaio 2002, n. 54, testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli stati membri dell'unione europea.

<sup>7</sup> C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, il Mulino, 1998.

<sup>8</sup> G. D'AURIA, *L'immigrazione e l'emigrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. CASSESE, 2, *Il lavoro e le professioni. La cultura e i media». I beni, i lavori pubblici e l'ambiente*, II ed., Milano, Giuffrè 2003.

Pertanto, le norme italiane e quelle dei vari stati membri in materia di immigrazione ed emigrazione si applicano, rispettivamente, ai cittadini dei paesi terzi non appartenenti all'unione e ai cittadini che emigrano verso paesi extracomunitari.

In questa prospettiva, la legge 30 dicembre 1986, n. 943, accordava ai lavoratori extracomunitari parità di trattamento e uguaglianza dei diritti rispetto ai lavoratori italiani, il mantenimento dell'identità culturale, l'accesso ai servizi sanitari, alla scuola, al lavoro. La legge si ispirava ai principi di «convivenza» e «integrazione», ponendosi all'avanguardia rispetto ad altri paesi in Europa.

Il d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. legge Martelli, dal nome del ministro della giustizia all'epoca) tendeva, invece, a una più rigorosa disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri extracomunitari e prevedeva la programmazione annuale dei flussi migratori per ragioni di lavoro, nonché un programma di progressivo inserimento nella realtà economica e sociale del paese degli stranieri «regolarizzati».

Fra il 1992 e il 1993, alla luce dell'emergenza criminalità, per le esigenze di tutela dell'ordine pubblico, fu emanato il d.l. 29 febbraio 1992, n. 193, due volte reiterato e alla fine abbandonato. L'obiettivo della legislazione di quegli anni era quello di inasprire le misure di espulsione nei confronti degli extracomunitari per la commissione di reati che erano fonte di grave allarme sociale, anche a fronte dell'emergenza-clandestini. Siffatta tendenza, tuttavia, determinò, a sua volta, l'emergenza-razzismo, che diede luogo all'approvazione di norme urgenti per la prevenzione e la repressione penale dei reati di discriminazione, nonché contro la violenza per motivi razziali, etnici e religiosi (d.l. 26 aprile 1993, n. 122, convertito dalla l. 25 giugno 1993, n. 205).

Altro evento significativo dei primi anni novanta fu l'approvazione della legge di ratifica ed esecuzione degli accordi di Schengen (l. 30 settembre 1993, n. 388). Questi accordi hanno tre obiettivi principali: la prevenzione della criminalità; la repressione dell'immigrazione clandestina mediante l'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di visti e requisiti per l'ingresso nei paesi aderenti; l'armonizzazione delle legislazioni doganali verso i paesi terzi. A tali fini, è stato istituito il c.d. SIS —sistema informativo di Schengen—, apposita banca dati contenente le informazioni per procedere all'arresto, all'estradizione di criminali

e alla ricerca di persone scomparse, anche ai fini della notificazione di una sentenza penale di condanna. In particolare, occorre ricordare che competente a gestire la sezione italiana del SIS è il ministero dell'interno-dipartimento della pubblica sicurezza, mentre l'autorità di controllo dell'archivio informatizzato dei dati è, oggi, il garante per la protezione dei dati personali.

Maggiore severità verso l'immigrazione clandestina venne espressa con l'approvazione del d.l. 18 novembre 1995, n. 489 (dichiarato illegittimo dalla corte costituzionale, sotto il profilo della reiterazione del decreto legge<sup>9</sup>), contenente una severa disciplina in ordine alle espulsioni.

La successiva legge 6 marzo 1998, n. 4 (c.d. legge Turco-Napolitano, dai nomi dei ministri che ne furono i promotori) delegò il governo a procedere al riordino della intera materia. Il testo unico che ne derivò fu approvato con d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, successivamente integrato e modificato dalla l. n. 113 del 1999).

La vittoria elettorale, nel 2001, del governo di centro destra ha condotto all'approvazione della legge 30 luglio 2002, n. 189 (modifica alla normativa in materia di immigrazione di asilo: c.d. legge Bossi-Fini), con la quale si è dato luogo a un inasprimento delle misure di lotta alla immigrazione clandestina, enunciando *expressis verbis* l'intento politico di non favorire, nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo, i paesi che non prestino la loro collaborazione alla prevenzione dei flussi migratori illegali (art. 1, comma 2). La disciplina contenuta in tale legge collega rigidamente la durata del permesso di soggiorno alla durata del contratto di lavoro, pone limiti al ricongiungimento familiare, impone al lavoratore extracomunitario di richiedere il rinnovo del permesso di soggiorno almeno novanta giorni prima della scadenza. L'intera disciplina, dunque, regola il fenomeno come una «minaccia» per la società e per il sistema economico nazionale.

Tuttavia, in prospettiva comunitaria, è necessario ricordare come il trattato di Amsterdam abbia inserito nel trattato istitutivo della unione europea una serie di temi, riguardanti la materia dell'immigrazione, che in precedenza erano affidati alla cooperazione intergovernativa (ad esempio, i controlli per l'attraversamento delle frontiere esterne, il rila-

---

<sup>9</sup> Corte cost. 24 ottobre 1996, n. 360, in *Foro it.*, 121, 1996, I, c. 3269 ss., con nota di R. ROMBOLI.

scio dei visti, la libertà di circolazione degli immigrati nello spazio dell'unione, l'asilo, la disciplina di situazioni di emergenza). I citati accordi di Schengen, inoltre, sono stati incorporati nel quadro dell'unione europea (c.d. comunitarizzazione) nei limiti della loro compatibilità con il diritto comunitario. Attualmente, quindi, gli stati pur restando liberi di introdurre nuove disposizioni in materia di immigrazione sono comunque soggetti al limite del rispetto delle disposizioni del trattato e degli accordi internazionali.

Da ultimo, è opportuno far presente che il titolo V della costituzione italiana approvato con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, al fine di garantire una disciplina unitaria di materie che sono connesse con aree di esplicazione della sovranità della nazione, attribuisce allo stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e in materia di «immigrazione» (art. 117, comma 2, lett. a) e b). Tuttavia, l'art. 118, comma 3, prevede forme di coordinamento con le regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, nei limiti del divieto per le stesse di adottare provvedimenti che ostacolano la libera circolazione delle persone e limitino il diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, comma 1, cost.).

### 3. LA SCUOLA

Tra le più importanti formazioni sociali che caratterizzano la vita delle società contemporanee, occorre ricordare la scuola, perché la scuola, come spesso giustamente si ripete, è una sede privilegiata per lo svolgimento della personalità dei bambini e dei giovani. Qui mi piace ricordare un passo molto significativo di Piero Calamandrei, scritto nel lontano 1956, del quale mi limito a riportare qualche riga:

Non si troverà un costituzionalista (osservava l'autore nella prefazione a un libro intitolato *Scuola e democrazia*), che, passando in rassegna la nostra costituzione, senta il bisogno di nominare la scuola. La scuola resta in secondo piano, nell'ordinaria amministrazione, non sta ai vertici dell'ordinamento costituzionale, e tuttavia non c'è dubbio che in una democrazia, se si vuole che la democrazia prima si faccia, poi si mantenga e si perfezioni, si può dire che a lungo andare la scuola è più importante del Parlamento, della Magistratura e della Corte costituzionale. Il Parlamento consacra i diritti del cittadino, la Magistratura e la Corte costituzionale difendono e garantiscono questi diritti, ma la coscienza dei cittadini è creata dalla scuola. Dalla scuola dipende come sarà domani il Parlamento, come funzionerà la Magistratura, cioè quale

sarà la coscienza e la competenza di quegli uomini che saranno domani i legislatori, i governanti ed i giudici del nostro paese. A voler immaginare l'ordinamento costituzionale come un organismo vivo, si direbbe che il sistema scolastico equivalga al sistema ematopoietico, il sangue vitale che rigenera ogni giorno la democrazia parte dalla scuola.

Proprio per questo tra tutti i ranghi dell'amministrazione quello scolastico propone i problemi più delicati e più alti per risolvere i quali non basta essere esperti di problemi tecnici ed attinenti alla didattica, alla contabilità, ma occorre soprattutto avere la consapevolezza dei valori morali e pedagogici che si elaborano nella scuola dove si creano non cose, ma coscienze, e per di più coscienze di maestri capaci a loro volta di creare coscienze di cittadini<sup>10</sup>.

Le parole di Calamandrei richiamano l'attenzione su un aspetto fondamentale della vita della scuola, del quale c'è traccia anche nei testi normativi della legislazione scolastica: è sufficiente ricordare gli art. 2 e 3 del testo unico delle disposizioni in materia di istruzione n. 297 del 1994, nei quali, con riferimento all'impegno degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado e al significato della libertà dell'insegnamento, si stabilisce il compito degli insegnanti di operare per la promozione della personalità umana nel pieno rispetto della coscienza dei singoli allievi, dei singoli studenti. Ora acquisire consapevolezza che nella scuola «si creano non cose ma coscienze», significa tenere presente quanto ancora coloro che vivono all'interno della scuola possono fare per lo sviluppo democratico della vita scolastica e per la realizzazione dell'obiettivo di rendere l'Italia un paese che possa veramente definirsi civile e democratico.

In proposito ricordo un importante convegno organizzato dalla FNISM (federazione nazionale insegnanti scuola media, la gloriosa associazione fondata all'inizio del secolo scorso da Gaetano Salvemini), dedicato nel marzo del 1985 al tema «Stato e scuola oggi. Problemi aperti: il pubblico e il privato<sup>11</sup>». In quel convegno, il 14 marzo 1985, Norberto Bobbio presentò un'appassionata, indimenticabile relazione che si concludeva con queste parole:

Come sapete, i giuristi ripetono da secoli una frasetta che dice «*In claris non fit interpretatio*» La nostra Costituzione sempre chiara non è, ma in questo

<sup>10</sup> P. CALAMANDREI, PREFAZIONE A. G. FERRETTI, *Scuola e democrazia*, Torino, Einaudi, 1956.

<sup>11</sup> S. LARICCIA, *Istruzione pubblica e istruzione privata. I principi e la realtà*, in *Stato e scuola oggi: l'opinione laica*, Atti del Convegno a cura della FNISM, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986.

caso non poteva adottare un'espressione meno ambigua: «senza oneri per lo Stato». Non solo il diritto non è sempre chiaro, ma non sempre è razionale. Ora quando non soltanto è chiaro, ma è anche, come ho cercato di mostrare, razionale e quindi si può dire che è un buon diritto, il buon cittadino ha un solo dovere: [...] rispettarlo<sup>12</sup>.

Quanta nostalgia di persone come Bobbio, della sua onestà intellettuale, della sua appassionata partecipazione alla lotta per il diritto e del suo impegno per contribuire alla costruzione di una società più civile, giusta e progredita nel nostro paese!

#### 4. PIÙ RADICI CULTURALI DELL'IDENTITÀ EUROPEA

Di fronte alla complessità dei problemi riguardanti le politiche europee nell'attuale periodo storico, può essere motivo di sorpresa che, nei mesi che hanno preceduto l'approvazione della carta dei diritti del 15 dicembre 2000, uno dei temi sui quali in Italia il dibattito è stato più vivace e polemico è stato quello riguardante la necessità o meno che nel preambolo della costituzione successivamente approvata il 19 giugno 2004 figurasse il richiamo —fortemente sostenuto dalla chiesa di Roma e da alcune confessioni evangeliche— alle radici cristiane —secondo alcuni giudaico-cristiane— dell'Europa.

Dopo la mancata ratifica del trattato e il fallimento delle prospettive costituzionali europee, si è giunti alla firma, nel 2007, del trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Il trattato di Lisbona ha introdotto alcune importanti modifiche ai trattati istitutivi (il trattato sull'unione europea e il nuovo trattato sul funzionamento dell'unione europea, che sostituisce il trattato sulla comunità europea): alcune di esse interessano da vicino anche il fattore religioso e la materia dei diritti civili.

La convenzione europea nel 2004 aveva trovato un ragionevole compromesso sull'argomento, limitandosi soltanto a fare riferimento ai valori «culturali, religiosi ed umanistici dell'Europa»: dei 25 membri dell'Europa chiamati a pronunciarsi sul problema soltanto la Polonia e l'Italia avevano insistito nel ribadire fino alla votazione finale la necessità dell'inserimento delle radici cristiane; ai tempi di Aznar c'era anche la Spagna su questa posizione, che in seguito è mutata a seguito della politica del presidente

---

<sup>12</sup> N. BOBBIO, *Libertà nella scuola e libertà della scuola*, in *Stato e scuola oggi: l'opinione laica*, cit.

Zapatero, dopo che il premier spagnolo aveva dichiarato che era giunta l'ora di

una svolta laica in cui nessuno impone le proprie credenze né nella scuola, né nella ricerca, né in alcun ambito della società.

Del resto, se davvero ci si fosse proposti di citare nel preambolo della costituzione europea tutte le «radici» significative dell'Europa, si sarebbe dovuto fare un elenco molto lungo, nel quale, accanto alla radice giudaico-cristiana, avrebbero dovuto quanto meno figurare le idee di libertà e di uguaglianza della rivoluzione francese, l'eredità della scienza nata con Galileo, Keplero, Cartesio e Darwin, il principio di incompetenza degli stati in materia religiosa, le concezioni del pluralismo, della tolleranza e dello spirito di libera ricerca.

Non soltanto tuttavia ragioni di carattere pratico hanno indotto a ritenere che la sola inclusione delle radici cristiane avrebbe ingiustamente escluso aspetti altrettanto importanti che meritavano di essere menzionati, determinando così un grave squilibrio nella stessa immagine culturale del continente: vi era anche l'esigenza prioritaria di mantenere il principio di laicità, uno dei più apprezzabili aspetti della cultura europea rispetto alle culture che non sono ancora riuscite a separare i precetti divini dalle leggi umane.

Parlare delle radici laiche dell'Europa è un compito non facile perché, mentre moltissimo si è scritto sulle radici religiose dell'identità europea, molto meno trattato è l'argomento delle «radici laiche» dell'Europa. Si tratta di un argomento che riguarda varie discipline: in particolare, la storia delle idee, delle istituzioni, delle costituzioni e del pensiero giuridico e filosofico, il diritto europeo e il diritto costituzionale comparato.

Una delle ragioni che inducono a valutare separatamente i due problemi ai quali ho ora accennato —radici «religiose» e radici «laiche» del continente europeo— consiste proprio nella insistenza con la quale si afferma spesso che si tratta in fondo di un'unica questione, giacché i valori fondanti dell'Europa sono quelli delle civiltà ellenica e romana, dell'ebraismo e del cristianesimo, senza i quali non vi sarebbero stati illuminismo, idealismo, marxismo, libertà ed eguaglianza<sup>23</sup>. Questa tesi dà per scon-

<sup>23</sup> G. COSSIGA, *Il rischio dei due fondamentalismi*, in *la Repubblica*, 31 agosto 2004, pág. 15.

tata una conclusione che appare tutt'altro che convincente: che cioè l'illuminismo, il laicismo, il pluralismo, le concezioni sui diritti di libertà e di eguaglianza affermatesi in Europa con la rivoluzione francese e l'idea dello stato di diritto non sono altro che derivazioni dei valori fondanti che si sono sopra ricordati, e cioè dei principi della civiltà greco-romana e della concezione giudaico-cristiana.

È noto al contrario che, nel considerare i problemi della tutela dei diritti degli uomini e delle donne nella società contemporanea, occorre non perdere di vista le essenziali differenze che, al di là delle parole e dei termini usati, sussistono, talora in misura assai accentuata, fra le diverse concezioni della vita individuale e sociale e dei diritti inalienabili della persona umana. Per esempio, i diritti umani considerati nella concezione cattolica

palesano immediatamente una vertiginosa distanza rispetto ai diritti umani e civili nel senso rigoroso del termine, quello di «Amnesty International», per intenderci, che è poi il senso storicamente affermato a partire dalla rivoluzione americana e da quella francese<sup>24</sup>.

A proposito della formazione della cultura occidentale, credo che occorra partire da un'idea, sulla quale uno storico del valore di Jacques Le Goff ritorna spesso con chiarezza nei suoi studi: l'identità europea si è costituita per stratificazioni successive e su un lungo periodo. È questa la ragione principale per la quale non può certo dirsi che vi siano chiarezza e omogeneità sul modo di guardare alle radici comuni e alla comune identità dell'Europa.

Il primo strato è stato quello della cultura greco-romana portatrice dell'idea di democrazia, dello spirito scientifico, del metodo critico e dell'importanza del diritto. Il secondo strato, che molti, tra i quali lo stesso Le Goff, giustamente considerano essenziale, è lo strato medievale, con la diffusione dei valori giudeo-cristiani, la combinazione di unità europea e diversità nazionali: è questo lo strato del metodo scolastico e universitario, della filosofia scolastica, della nascita delle città, dell'equilibrio tra ragione e fede<sup>25</sup>. Successivamente si sono sovrapposti lo strato scientifico dei secoli XVII e XVIII, lo strato dei Lumi del XVIII secolo, lo strato

---

<sup>24</sup> P. FLORES D'ARCAIS, *Il garofano e l'acqua santa*, in *Micromega*, 3, págs. 203-20.

<sup>25</sup> J. LE GOFF, *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

della rivoluzione francese, lo strato del romanticismo e quello dei lunghi progressi della democrazia e dell'affermarsi dei diritti, a partire dal XIX secolo: *l'età dei diritti* come è stata definita da Norberto Bobbio<sup>16</sup>.

A proposito di ciascuno di questi «strati» occorrerebbe poi fare alcune necessarie precisazioni, al fine di non dimenticare molte importanti differenziazioni: così, quando si parla di civiltà greco-romana, occorre indagare — e lo ha fatto con ammirevole lucidità Piero Bellini in un saggio su *Le radici culturali e religiose dell'identità europea* — sui modi di realizzazione della congiunzione operativa fra due culture (fra due civiltà) distinte e tuttavia compiutamente compatibili. Giustamente Piero Bellini osserva che, se non si può certo dubitare che la visione individualistica dell'uomo è un portato culturale della modernità e non si può certo disconoscere il determinante apporto costruttivo dello spirito umanistico e rinascimentale, del giusnaturalismo, della filosofia dei lumi, dei principi rivoluzionari dell'89 e dell'esperimento liberale, non si può tuttavia negare che le radici profonde della scoperta della «unicità di ciascun uomo» vadano ricondotte alla speculazione filosofica più antica, già per sua parte giunta a teorizzare la superiore eccellenza dell'anima, concepita come un che di «strettamente individuale», di appartenente a «ciascun essere umano» proprio perché «essere umano»<sup>17</sup>.

Pur non essendo possibile affrontare in questa sede la valutazione dei principali problemi che hanno caratterizzato la storia del continente europeo nel corso di molti secoli, può dirsi che certamente il cristianesimo (termine che va comunque inteso in senso molto esteso, andando dai greco-ortodossi fino ai luterani e ai cattolici, con in mezzo un ampio spettro di altre confessioni, comprese quella ebraica e quella musulmana) ha segnato la storia dell'Europa: nel bene e nel male, occorre dire, pensando ai massacri che, per secoli, guerre e persecuzioni religiose hanno provocato.

Non vi è dubbio che sia necessario ribadire l'affermazione della centralità del cristianesimo nel processo di formazione dell'Europa; come giustamente si è osservato

<sup>16</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.

<sup>17</sup> P. BELLINI, *Le radici culturali e religiose dell'identità europea*, in S. PANUNZIO, a cura di, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, Jovene, 2005, págs. 214-46.

Senza il cristianesimo noi non avremmo questa Europa<sup>18</sup>.

Non rappresenta certo una novità la tendenza a tradurre «cultura europea» in «cultura cristiana»: è sufficiente pensare alla fortuna che ha avuto la frase di Benedetto Croce —*Perché non possiamo non dirci «cristiani»*— con la quale nel 1942, in un breve articolo apparso nel volume XV della «Critica», il grande filosofo, pur professandosi laico, avrebbe riconosciuto la fondazione storica della nostra identità<sup>19</sup>.

Alternativa, rispetto alla tesi della coincidenza tra cultura europea e cultura cristiana, è l'opinione di chi all'opposto definisce cultura europea quella rinascimentale che sbocca nel liberalismo: secondo questa concezione l'uomo colto europeo è l'uomo liberale, tollerante, aperto a tutti i valori, l'uomo del dialogo, che ha convincimenti ma non dogmatismi, che ha una propria fede, non necessariamente religiosa, ma è rispettoso della diversa fede degli altri:

Che trova bello il mondo a condizione che accolga vari orientamenti, non uomini permeati tutti della stessa dottrina. Che respinge non solo l'idea di caste, ma quella di religioni o di culture nazionali, di tradizioni ed in genere di ricchezze spirituali buone per un popolo, non trasmissibili ad altri<sup>20</sup>.

Che il cristianesimo abbia avuto un ruolo centrale nella formazione della cultura europea è un'affermazione ovvia e che non può essere seriamente contraddetta. E tuttavia un'importanza essenziale per la formazione della cultura europea deve certamente riconoscersi anche alle concezioni, definite con le espressioni di laicità e di laicismo, consistenti nella tendenza ad escludere l'influenza della religione dalla vita e dalle istituzioni civili e politiche. Avviato nel secolo quattordicesimo da parte dei sostenitori dell'indipendenza dell'impero dal papato (ricordo tra gli altri Guglielmo di Occam e Marsilio da Padova), il laicismo è stato uno dei motivi fondamentali del pensiero moderno: si ritrova nel giusnaturalismo, nell'illuminismo, nel liberalismo dell'800, nel *Kulturkampf* tedesco (la battaglia condotta negli anni 1871-'79 da Bismark contro la chiesa cat-

---

<sup>18</sup> B. LUISELLI, *La formazione della cultura europea occidentale*, Roma, Herder, 2004, pág. 582.

<sup>19</sup> C. GALLINI, *Davvero non possiamo non dirci cristiani?*, in *Belfagor*, 2004, págs. 385-98, spec. pág. 395, ove l'a. osserva che comunque Croce esplicitava con chiarezza il primato dei valori laici da rivendicarsi quasi come un conquista identitaria).

<sup>20</sup> A. C. JEMOLO, *Cultura europea*, in *La Nuova Stampa*, 26 luglio 1955, pág. 3

tolica e il partito cattolico del centro, consistente nella previsione di rigidi controlli statali sulle istituzioni educative e nelle misure di espulsione di vari ordini religiosi).

Caratterizzato da un iniziale anticlericalismo, il laicismo si è sviluppato in forme più articolate e alcune sue tesi relative al principio di indipendenza dello stato in materia religiosa sono state assunte dal pensiero religioso contemporaneo. Costituisce un'importante conquista del pensiero laico l'affermazione che, se è certamente necessario che gli stati non interferiscano nelle scelte confessionali dei loro cittadini, è però anche necessario che le chiese non interferiscano nelle scelte (legislative, amministrative e giurisdizionali) degli stati: la laicità degli ordinamenti, la distinzione tra «peccato» e «reato», tra «norma morale» e norma giuridica, rappresentano la migliore difesa possibile anche per la garanzia delle libertà di religione e verso la religione.

Certo l'espressione laicità è un'espressione dai mille sensi e significati e non ne esistono definizioni o acquisizioni definitive, se si escludono i consueti riferimenti alla prassi del confronto e alla reciproca preliminare disposizione all'ascolto, al riconoscimento permanente delle differenze e alla finalità «inclusiva» dell'altro nel duplice contesto dell'eguaglianza e della diversità. Considerando il problema della laicità dal punto di vista degli stati e delle organizzazioni internazionali, un utile contributo al dibattito può provenire da parte di chi si impegna ad approfondire il significato dei principi di uniformità e di differenziazione<sup>21</sup>. È infatti evidente che in applicazione del principio di laicità, armonizzare le diversità, senza distruggere le specificità individuali o comunitarie, diventa un obbligo morale oltre che una necessità politica ed amministrativa.

A proposito dei vari significati che può assumere il concetto di laicità, può qui ricordarsi che, con la sentenza n. 203 del 1989, la nostra corte costituzionale ha inteso affermare l'esistenza nel nostro ordinamento della c.d. laicità positiva, quella cioè della

non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale.

---

<sup>21</sup> E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

la corte costituzionale non ha invece accolto la concezione della laicità-neutralità, coerente con una idea della laicità che comporta l'irrilevanza per lo stato dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose dei suoi cittadini, nel senso di considerarli fatti privati da affidare esclusivamente alla coscienza dei credenti.

Tale concezione della laicità, come si è ricordato in precedenza, era bene espressa dalla formula del settimo principio fondamentale della costituzione della repubblica romana del 1849, nel quale si stabiliva che l'esercizio dei diritti privati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa<sup>22</sup>.

La chiesa cattolica tende spesso a svuotare del suo contenuto la parola laicità, un obiettivo che risulta chiaro se si valutano molti documenti ecclesiastici che riguardano tale questione: a titolo d'esempio ricordo la nota dottrinale che, nel novembre 2002, la congregazione cattolica per la dottrina della fede ha rivolto ai politici italiani, nella quale si legge:

Per la dottrina morale cattolica la laicità intesa come autonomia della sfera civile e politica da quella religiosa ed ecclesiastica —ma non da quella morale— è un valore acquisito e riconosciuto dalla Chiesa,

brano nel quale la chiara affermazione sull'esclusione della sfera morale dall'autonomia rispetto alla sfera civile e politica fa comprendere quali e quanti problemi si pongono sui rapporti tra morale civile e morale religiosa e tra società civile e società religiosa, per ricordare il titolo di un fortunato volume di Arturo Carlo Jemolo, del 1959). Il punto di vista delle gerarchie cattoliche, quando parlano di «sana laicità», è che separazione della religione dalla politica non significa separazione fra la morale e la politica e che la chiesa cattolica è l'autorità divina, ultima e legittima, che definisce la verità in tema di moralità e che stabilisce ciò che è giusto in politica.

Se con riferimento al concetto di laicità non vi sono certezze, considerando che, per l'uomo laico, il dubbio è la condizione naturale dell'uomo che non voglia rinunciare alla ragione, può ritenersi tuttavia che vi sia una forte condivisione nel considerare la ragionevolezza, l'antidogmatismo, la tolleranza e il dialogo come tratti essenziali del pensiero laico,

---

<sup>22</sup> S. LARICCIA, *La costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Giur. cost.*, 1999, págs. 453-82.

nel precisare che le garanzie della laicità sono soprattutto assicurate dai sistemi politico-giuridici che prevedono la democrazia e il pluralismo e nell'affermare che occorre guardare con diffidenza rispetto alle tesi che si propongono di privilegiare la posizione delle identità collettive rispetto ai singoli individui.

### **5. CRISTIANESIMO E LAICISMO NELLA FORMAZIONE DELLA CULTURA EUROPEA. RAGIONEVOLEZZA, ANTIDOGMATISMO, TOLLERANZA, DIALOGO**

Dopo che per millenni gli uomini prima si erano fatti guidare dai loro impulsi e poi erano vissuti nel mito, accettando le consuetudini locali delle società in cui vivevano, in seguito, nell'antico popolo greco, emerse la volontà di dubitare di ogni impulso e di ogni consuetudine: a questa volontà i greci hanno dato il nome di «filosofia», espressione che può considerarsi un sinonimo di «spirito critico». È bene tenere presente che alla base della libertà, della democrazia, del rispetto del diritto e della dignità dell'uomo che la costituzione europea dichiara di promuovere, c'è quello spirito critico, cioè la lotta contro le tirannidi che esigono la cieca accettazione dei loro ordini.

Con il termine «laicismo» si indica l'atteggiamento di coloro che sostengono la necessità di escludere le dottrine religiose, e le istituzioni che se ne fanno interpreti, dal funzionamento della cosa pubblica in ogni sua articolazione.

Dal punto di vista storico il laicismo è nato nel contesto della storia politica dell'Europa occidentale ed ha assunto forme diverse a seconda delle varie configurazioni dei rapporti tra istituzioni statali ed ecclesiastiche; esso assume un diverso significato rispetto al fenomeno, assai importante nella storia e nella valutazione sociologica della società europea, della secolarizzazione, intesa come processo di diminuita rilevanza della religione nella vita sociale e pertanto la vicenda storica del laicismo può essere analizzata in modo autonomo.

Nel linguaggio politico contemporaneo, il laicismo si contrappone al confessionalismo, al clericalismo e al fondamentalismo, secondo i quali, con differenze e analogie nell'uso delle tre espressioni, le istituzioni politiche devono essere collegate al rispetto obbligatorio per tutti dei principi religiosi della chiesa dominante. Poco meno di cento anni fa, nel 1907,

nel parlamento italiano un sacerdote, deputato radicale e fondatore della democrazia cristiana, don Romolo Murri, dichiarava:

Se essere anticlericale ha il senso pienamente negativo di essere contro il clericalismo, certo io sono anticlericale. Ma io sono agli antipodi degli anticlericali dell'estrema sinistra, poiché io sono anticlericale principalmente nel nome e per la tutela degli interessi religiosi:

parole che dimostrano quel che spesso si afferma a proposito della possibilità di riscontrare atteggiamenti di consapevole spirito laico anche in ambienti religiosi.

L'avvento dello stato moderno influì profondamente sull'originaria concezione unitaria del potere politico: la nozione stessa di *respublica christiana*, considerata quale unico punto di riferimento della potestà sovrana in Europa, anche se ripartita fra l'impero e la chiesa cattolica, venne meno con il riconoscimento dell'esistenza di una pluralità di stati sovrani e si affermarono il principio della parità degli stati e la regola della loro sovranità: è nel quadro di questa evoluzione che la chiesa cattolica, come è avvenuto per la maggior parte delle altre chiese, pur se tenacemente impegnata nella difesa del suo potere temporale, ha dovuto gradualmente limitare il suo campo d'azione alla sfera dei rapporti spirituali.

Il pensiero e l'atteggiamento di quanti si professano laici riconoscono nella separazione tra la sfera pubblica della politica e la sfera privata della vita religiosa una condizione necessaria per la dignità dell'uomo e per il libero esplicarsi di tutte le sue capacità. Il laicismo deve dunque ritenersi un orientamento tendenzialmente individualista e razionalista, con un riferimento tuttavia più ampio e comprensivo rispetto a quello della tematica religiosa, potendosi esso ritenere una concezione della cultura e della vita civile basata sulla tolleranza delle credenze di tutti e sul rifiuto del dogmatismo in ogni settore della vita sociale.

Un elemento essenziale del pensiero laico è stato individuato nel principio della tolleranza, detto anche principio del dialogo, a proposito del quale Guido Calogero, uno dei maggiori studiosi della filosofia del dialogo, così si esprimeva nel 1960:

Si tratta non già di scoprire una religione o una filosofia universale al di sopra delle religioni e delle filosofie particolari che si contrappongono nel mondo, e neppure di vagheggiarle tutte allo stesso modo in una loro imbalsamazione da museo, ma bensì di vedere se, e in che misura, nelle singole culture, sia presente quel fondamentale principio della tolleranza, o principio del

dialogo; secondo cui il rispetto, e la volontà di comprensione, per le culture e filosofie e religioni altrui, è ancora più importante, ai fini della civile convivenza di tutti, del sincero convincimento della verità delle idee proposte<sup>23</sup>.

Storicamente il principio di tolleranza nasce come reazione alle persecuzioni religiose e prepara gradualmente la separazione della sfera politico-statale dalla sfera religiosa e l'affermazione della libertà di coscienza e della libertà di pensiero. Il principio del dialogo si è venuto sempre più affermando nella filosofia contemporanea e, nelle più diverse situazioni di cultura e di pensiero, vale per qualsiasi coscienza rispettosa di sé e delle altre coscienze: vale, o dovrebbe comunque valere, anche per ogni cattolico consapevole che la convivenza civile comporta pure, come è ovvio, esigenze di coesistenza con i non cattolici e i non credenti.

È un principio, quello della tolleranza, le cui origini devono farsi risalire all'umanesimo del XVI secolo, che trova la sua massima espressione nel periodo dell'illuminismo del XVIII secolo e che diviene in seguito parte integrante del pensiero liberale. Giustamente si è osservato in proposito che alle origini la tolleranza non aveva un significato propriamente liberatorio, ma alludeva a una scelta di opportunità, compiuta dal sovrano in nome della pace sociale e che tale scelta si opponeva alla politica di repressioni dei dissenzienti, ma non riconosceva alcune dignità al dissenso o all'eresia e aveva insomma il carattere di una concessione revocabile in ogni momento<sup>24</sup>.

## 6. LA DEMOCRAZIA PLURALISTA IN EUROPA. IDENTITÀ COLLETTIVE E DIRITTI DEGLI INDIVIDUI

Nella maggior parte dei paesi d'Europa la nozione di tolleranza verso le idee e le credenze, non soltanto religiose, che costituisce uno degli aspetti essenziali del concetto di laicità, ha trovato la sua realizzazione nella garanzia del pluralismo, che può intendersi come

il diritto di ciascuno e di tutti non solo di credere, ma di perseguire in forma organizzata le proprie convinzioni, senza alcun limite di ordine pubblico ideale<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> G. CALOGERO, *Quaderno laico*, Bari, Laterza, 1967, pag. 72.

<sup>24</sup> M. MANETTI, *Tolleranza*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari, Laterza, 2000, pag. 460.

<sup>25</sup> M. MANETTI, cit., in *loc. cit.*

Per comprendere il pluralismo di oggi, e valutare i caratteri che esso assume in Europa nelle società democratiche contemporanee, è necessario riconsiderare la storia europea dell'età moderna, età in cui gli stati si erano ormai consolidati e tutti avevano in comune tra loro un principio fondamentale: un re, una legge, una fede. Per la mentalità di allora, dominata dall'idea e dal principio dell'unità, risultava praticamente impossibile accettare il diverso, il non-conforme, l'a-normale e l'idea di tolleranza non era concepibile, perché sui valori ultimi, quelli religiosi, non si poteva transigere: di qui i roghi in Europa e le guerre civili in Francia, in Germania e in Inghilterra. Ma vi furono anche uomini che intuirono che era necessario trovare delle soluzioni, e che occorreva cominciare a credere nella tolleranza e nell'accettazione del diverso: solo in seguito il pluralismo trasformò il principio della tolleranza in quello della libertà religiosa.

Anche se il processo storico di differenziazione culturale e sociale di cui il pluralismo è espressione è assai antico, le teorie pluralistiche possono ritenersi un prodotto del novecento e assumono grande importanza per potere comprendere il movimento di reazione contro il monismo statalistico e per potere valutare la sfida che il terzo millennio pone al pluralismo, che è quella delle società multiculturali e multietniche: una sfida densa di rischi e di pericoli, ma anche di grandi potenzialità per il futuro dell'umanità.

Perché il principio del pluralismo possa concretamente realizzarsi sul piano istituzionale, occorre la realizzazione di una complessiva unità nella tutela delle diversità: obiettivi al quale, nei regimi democratici, tendono i principi di eguaglianza e di solidarietà e le garanzie delle libertà di espressione e di manifestazione del pensiero.

L'espressione identità europea fa riferimento alla nozione di identità collettiva. Occorre riconoscere che non pochi problemi nascono, per l'attuazione del metodo della laicità, dalla continua ricerca di identità sociali e collettive, e dalla pretesa che ad esse vengano riconosciuti diritti e, talora, privilegi, se si tiene presente che da sempre la scena del mondo è dominata da conflitti tra soggetti collettivi che identificano «sé» e «gli altri» in base a (pseudo) categorie etnico-culturali-religiose; l'impegno prioritario, per chi crede nei valori della laicità, consiste nel reagire alla tentazione di «pensare per gruppi», per identità collettive, rivestendo di (presunte) divise etiche o, peggio, etico-etniche, singoli individui, dei quali il pensiero laico deve invece sempre proporsi di promuovere l'eman-

cipazione, di proteggere l'indipendenza morale, di garantire l'autonomia e di disciplinare la responsabilità.

Se si considera la differenza tra il principio del pluralismo istituzionale e il principio del pluralismo individuale, si devono quanto meno ricordare le difficili questioni che riguardano la concreta possibilità per gli individui di operare liberamente all'interno delle formazioni sociali organizzate nella società.

Il rischio di perdere di vista l'obiettivo della garanzia dei diritti individuali si presenta soprattutto quando si riconoscono diritti e garanzie a soggetti collettivi, si assicurano per esempio le libertà —e non soltanto la libertà religiosa— alle comunità, anche se queste al proprio interno, con l'organizzazione delle strutture e con l'azione delle persone che vi esercitano l'autorità, sono intolleranti e oppressive nei confronti degli individui che ne fanno parte.

La questione è resa più complicata per quelle particolari formazioni sociali che si definiscono confessioni religiose, perché non si può dimenticare che tutte le fedi monoteiste tendono a imporsi sulle altre e a credere che le loro verità siano le uniche verità e i loro testi siano i soli testi universali.

In proposito occorre riconoscere che le parole nascondono troppo spesso la realtà e che la realtà è assai diversa da quella che si propone di offrire. Le molte parole pronunciate in occasione di alcuni convegni inter-religiosi presentano talora una uniformità rappresentata dalle dichiarazioni dei rappresentanti delle confessioni religiose che, senza esclusione alcuna, esprimono la convinzione che la loro è una religione di pace e che il male, la cui esistenza nel mondo è certamente impossibile negare, rappresenta tuttavia qualcosa di estraneo all'ambito della rispettiva confessione. L'esperienza storica e la valutazione di quel che avviene realmente insegnano invece che tutti —cristiani, ebrei, musulmani— hanno fatto nei secoli e fanno la guerra, uccidendo spesso in nome di Dio. La verità dunque è che da sempre si sono fatte guerre in nome della religione, anche se molti tendono a dimenticarlo e sperano che gli altri lo dimentichino.

## 7. IL CONTRIBUTO DEL DIRITTO

Se è impossibile prevedere che le varie religioni rinuncino a imporre i loro testi come verità assolute, dovrebbe trarsi la conclusione che regole comuni per la loro coesistenza vadano ricercate e trovate al loro esterno.

È questa una delle funzioni del diritto, soprattutto negli ordinamenti che garantiscono la regola dello stato di diritto che si fonda sui tre pilastri fondamentali della divisione dei poteri, della supremazia della legge, dei principi di libertà ed uguaglianza.

È importante qui ricordare che il concetto dello «stato di diritto» è stato menzionato, nell' art. 1-2 della costituzione europea, come uno dei valori sui quali si fonda l'unione europea e che, nel preambolo, la prima affermazione è quella che esprime la consapevolezza che gli abitanti dell'Europa hanno progressivamente sviluppato i valori che sono alla base dell'umanesimo: uguaglianza degli esseri umani, libertà, rispetto della ragione. Si tratta di novità molto importanti se si considera che l'ideale laico comporta l'attuazione concreta dello stato di diritto e quindi il perfezionamento delle nostre democrazie.

Se si tiene presente l'evoluzione multi-culturale e multi-etnica delle società europee contemporanee, nelle quali tende ad accrescersi il rischio delle tendenze disgregative, è necessario riaffermare la necessità di una più attenta realizzazione del principio di certezza del diritto, inteso in senso procedurale e sostanziale.

Come ogni giurista sa bene, le norme giuridiche sono fatti che hanno pesanti conseguenze, nel senso che le parole usate e le formule adottate nelle norme medesime hanno un peso notevole perché esse, al di là delle intenzioni dei proponenti delle varie disposizioni normative, portano sempre a risultati concreti, positivi o negativi: ed è proprio per questa ragione che deve accogliersi con giustificata soddisfazione la conclusione del lungo dibattito che nel nostro paese ha riguardato l'inserimento delle radici religiose nel preambolo della costituzione europea; si comprende infatti quali fossero le ragioni e i timori di coloro che, giustamente, hanno evitato di inserire nella costituzione europea il riconoscimento delle radici cristiane. Independentemente dalle intenzioni, è assai breve il tragitto che da questo riconoscimento avrebbe condotto a quello della sopravvivenza di tali radici e dunque all'affermazione che l'Europa è un'entità cristiana, con l'inevitabile conseguenza che una condotta di vita non cristiana o l'approvazione di una norma, per esempio in materia di aborto o di matrimoni di omosessuali, contrastante con le aspettative di una chiesa cristiana sarebbero state ritenute una violazione della costituzione europea.

Per quanto riguarda le costituzioni d'Europa, è necessario ricordare che, a differenza di altre costituzioni, il principio di laicità come elemento fondante dello stato, non è espressamente contemplato nella costituzione italiana del 1948, così come il principio di laicità non è espressamente contemplato nelle costituzioni europee diverse da quella francese, nella carta dei diritti approvata a Nizza nel 2000 e nella costituzione europea del 2004; si osserva talora che il «valore» della laicità è richiamato espressamente dalla costituzione italiana, ma tale affermazione richiede un'attenta valutazione e pone non pochi dubbi, considerando che indubbiamente la costituzione italiana, nell'art. 7, comma 1, prevede il principio dell'indipendenza tra stato e chiesa cattolica ma la previsione del richiamo dei patti lateranensi, con gli elementi di confessionarietà che essi contengono, non consente purtroppo di aderire alla tesi della piena laicità dell'ordinamento costituzionale italiano.

E tuttavia il principio di laicità, soprattutto se inteso nella sua accezione originaria come separazione della sfera dello stato da quella propria delle chiese, può essere dedotto dal sistema di democrazia pluralista previsto in molte delle costituzioni europee. Lo stesso può dirsi per la convenzione europea dei diritti dell'uomo sottoscritta a Roma nel 1950, per la carta dei diritti approvata a Nizza il 15 dicembre 2000 e per la costituzione europea del 19 giugno 2005: testi costituzionali che non prevedono espressamente il principio di laicità e che tuttavia fanno riferimento a regole e principi dai quali si può dedurre la pratica applicazione dei valori di laicità.

Non mi posso dilungare sul punto, ma è certamente opportuno ricordare che le disposizioni che prevedono l'uguaglianza e le libertà dei cittadini e la doverosa osservanza del diritto nel sistema giuridico dell'unione europea consentono di parlare di un «patrimonio costituzionale» comune il cui rispetto rappresenta la migliore garanzia per assicurare lo stesso principio di laicità: principio che può oggi essere inteso come principio generale degli ordinamenti e si riferisce a un modello di neutralità attiva dello stato laico.

Come rivela con evidenza la storia della scuola italiana, le associazioni nelle quali sono da tanti decenni impegnati maestri e insegnanti di ogni ordine e grado di scuola, rappresentano importanti luoghi di elaborazione pedagogico-culturale condivisa, nell'interesse generale della scuola e a tutela del diritto di apprendimento di ogni ragazzo, nello spirito dell'art.

3, comma 2, della costituzione italiana. Tali associazioni hanno assunto un ruolo essenziale nella prospettiva di evoluzione in senso democratico della scuola italiana negli anni successivi all'entrata in vigore della costituzione repubblicana del 1948 e della convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950.

Chi partecipa con assiduità a incontri, convegni e iniziative collettive di persone impegnate nella scuola, ha modo di constatare quanto spesso si tratti di occasioni preziose per chiunque intenda lavorare nella prospettiva dell'evoluzione della società democratica. La democrazia, ricordava Piero Calamandrei, un intellettuale di grande prestigio, protagonista di importanti interventi riguardanti l'esperienza concreta della vita scolastica, è come l'aria, della cui mancanza ci si accorge quando manca. In questa prospettiva le carte costituzionali sono un riferimento fondamentale per la vita di ogni cittadino e per l'obiettivo che ha ogni società civile di favorire l'esistenza di una scuola, pubblica e laica, all'altezza dei compiti che le assegnano le carte costituzionali.

Naturalmente, per portare un buon contributo alla valutazione dei problemi relativi ai compiti della scuola nella vita democratica di un paese è necessario non soltanto essere attenti all'attuazione delle norme giuridiche, agli studi teorici, ai libri e alle ricerche scientifiche, ai puntuali riferimenti culturali in un determinato momento storico ma anche prestare costantemente attenzione all'attualità, agli svolgimenti concreti delle esperienze di vita quotidiana nelle scuole, al manifestarsi di problemi e all'insorgere di ostacoli che spesso incidono pesantemente sull'esercizio dei diritti degli alunni e dei docenti.

Il diritto non è soltanto il diritto scritto: una grande importanza assume anche il cosiddetto *diritto vivente*, che è composto non soltanto da disposizioni scritte ma anche da decisioni di corti e di tribunali dei singoli stati e delle organizzazioni sovranazionali, da orientamenti di partiti politici; il diritto in materia scolastica è costituito da istanze giudiziarie e da comportamenti di privati e di organi amministrativi e giurisdizionali; l'attenzione al diritto e ai diritti e doveri richiede la continua ed attenta valutazione di quanto avviene nelle dinamiche reali della vita quotidiana.

Il diritto è quello che descriveva Rudolf von Jhering, nel suo libro *La lotta per il diritto*<sup>26</sup>; un diritto per la cui attuazione si richiede l'impegno

---

<sup>26</sup> Bari, Laterza, 1960.

costante e rigoroso dei cittadini, sia come singoli sia nelle formazioni sociali nelle quali operano per il migliore sviluppo della loro personalità e degli insegnanti della grande varietà di scuole esistenti in un determinato momento storico; un diritto che esige l'opera appassionata di persone consapevoli del fatto che talora si rendono necessarie e urgenti iniziative intese a contestare la legittimità di provvedimenti amministrativi e di ordinanze ministeriali; iniziative che richiedono la preventiva valutazione di complesse questioni, come, nel diritto scolastico, sono quelle che riguardano i crediti degli studenti, la disciplina normativa dell'ora di religione, la presenza dei simboli religiosi nelle aule scolastiche, i giudizi espressi dagli insegnanti di religione nei consigli scolastici, le pressioni esercitate dai genitori degli allievi, le interferenze di organi confessionali, le delibere della conferenza episcopale italiana e di ogni associazione e confessione religiosa. Si tratta di valutazioni molto più difficili e complesse di quelle che si riferiscono alla considerazione e all'interpretazione di poche e consolidate disposizioni costituzionali.

*Fede nel diritto* è il titolo di uno scritto del 1940<sup>27</sup> di recente pubblicato: il significato di questa espressione assume una grande importanza per coloro che auspicano una soluzione positiva di una questione che riguarda da vicino la concreta esperienza di vita e di lavoro degli insegnanti italiani; fede nel diritto, un'espressione che assume rilievo soprattutto oggi che i cittadini sono costretti ad assistere a una continua svalutazione e spesso irrisoluzione del diritto, della legalità, delle esigenze di rispetto delle regole di ogni genere.

## 8. CONCLUSIONI

Democrazia pluralista, libertà di manifestazione del pensiero, libertà di coscienza e di religione per tutti, eguaglianza davanti alla legge di tutti gli esseri umani e di tutti i gruppi sociali, eguale libertà delle confessioni religiose, imparzialità dei poteri pubblici di fronte al fenomeno religioso, neutralità delle istituzioni civili nei confronti delle scelte individuali dei cittadini, rispetto della ragione e del diritto: a questi principi fanno riferimento il riconoscimento costituzionale che

L'Unione si fonda sui valori di rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, eguaglianza, stato di diritto e rispetto dei diritti dell'uomo

---

<sup>27</sup> P. CALAMANDREI, *Fede nel diritto*, a cura di S. Calamandrei, Bari, Laterza, 2008.

I valori di accoglienza e di solidarietà come patrimonio culturale e giuridico della comunità...

e l'affermazione che

*Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione:*

su questi principi è fondata la speranza che possano realizzarsi in Europa le condizioni per una piena laicità e per la realizzazione di una società più equa e più giusta.

Non mancano i timori e i dubbi per il futuro, soprattutto in un periodo in cui la democrazia e le libertà sembrano soccombere rispetto alle tendenze di autoritarismo e di oppressione dominanti nel mondo. E tuttavia l'opinione che, in conclusione, vorrei qui esprimere riguarda la fiducia che si può riporre nei sistemi giuridici contemporanei che stabiliscono la supremazia del diritto e i valori di accoglienza e di solidarietà come patrimonio culturale e giuridico della comunità internazionale.

Senza il diritto non c'è libertà ma arbitrio; e sempre più si afferma l'esigenza che le costituzioni, quella europea non meno di quelle dei singoli stati d'Europa, con le loro disposizioni, i loro principi consolidati e i loro valori, siano fonti di garanzia per tutti.

