

## LOS COMPLEJOS PERFILES DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN ITALIA

A propósito del crucifijo en las aulas de la República

VÍCTOR JAVIER VÁZQUEZ ALONSO

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años en un país de tradición católica como Italia, determinadas polémicas luego judicializadas, han reproducido el ya clásico debate constitucional sobre la presencia de símbolos religiosos en la escuela pública. Una discusión que remite inevitablemente a los límites de la libertad religiosa y al deber de neutralidad del Estado en el ámbito educativo.

En el caso italiano, la discusión en torno a la licitud constitucional de la exposición del crucifijo en las aulas de la República, reaviva el dilatado desencuentro entre laicos y católicos que desde la entrada en vigor de la constitución italiana ha producido ya ingente literatura jurídica. Como veremos, el principio de laicidad ha sido un elemento clave de la discusión dentro de este debate doctrinal, que podría estructurarse en dos etapas. Una primera en la cual dicho principio no había sido objeto de desarrollo por la jurisprudencia constitucional, siendo por tanto discutida su propia vigencia en el ordenamiento italiano. Y una segunda etapa, que se inicia con la consagración por parte de la «Corte Costituzionale» de la laicidad del Estado como principio constitucional y forma del Estado, y a partir de la cual se produce un punto de inflexión en el lento y complejo proceso de secularización del sistema jurídico que se origina en Italia, como consecuencia en cierta manera inevitable de la acción combinada de los nuevos principios constitucionales y de los cambios en la propia realidad social. Proclamada la laicidad jurisprudencialmente,

el debate girará desde entonces sobre los perfiles concretos que adquiere el principio, y sobre la viabilidad u operatividad del mismo como paradigma de constitucionalidad. El entendimiento que se hace por parte de los distintos sectores doctrinales del principio es en este sentido sensiblemente dispar. Decantarse por uno u otro va a determinar la respuesta constitucional fundada que se ofrezca a cuestiones clave, y especialmente polémicas, como la de la presencia de los crucifijos en la escuela.

## 1. LA LAICIDAD COMO PROCESO. EL INICIO DE LA SECULARIZACIÓN A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA

La constitución republicana de 1948 ni consagra expresamente el principio de laicidad, ni el mismo es deducible de forma inequívoca de su articulado. Lejos de esto, de una lectura de los artículos que regulan la relación del Estado con el fenómeno religioso puede constatarse la presencia de disposiciones con lógicas encontradas. Las desavenencias que entre laicos y católicos se hicieron presentes durante el debate constituyente<sup>1</sup>, determinan en este sentido la in-

---

<sup>1</sup> El objeto principal de discusión durante la constituyente tenía como objeto la pertinencia o no de una mención explícita a los «Patti Lateralesi» en la Constitución. La Democracia Cristiana y el resto de los partidos de la derecha italiana abogaban por una alusión expresa a la vigencia del Concordato en el Texto constitucional en coherencia con el reconocimiento de la independencia y soberanía del ordenamiento de la Iglesia Católica. En su opinión mantener la vigencia del concordato contribuiría a la salvaguarda de la paz religiosa en Italia. Los partidos laicos representados por el partido de acción, el Partido Republicano, el Partido Socialista y el Partido Comunista, se oponían desde el inicio a cualquier referencia al Concordato que pusiese en duda el carácter laico del nuevo orden político. Finalmente el art. 7 iba a recoger expresamente la vigencia de los Patti Lateralesi en los siguientes términos:

*Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendente e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateralesi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.*

La parte final del artículo referida a la modificación de los pactos fue sugerida en aras del acuerdo por parte del Partido Monárquico, con ella se trataba conseguir el consenso posibilitando una futura revisión de los términos del Concordato, al no dotar al mismo de la resistencia pasiva propia de los preceptos constitucionales. Resulta llamativo que la redacción definitiva del artículo fue aprobada con los votos del Partido Comunista Italiano, en un gesto que pretendía despejar dudas sobre su compromiso con la paz religiosa en el país. Esta actitud no deja de invitarnos a trazar un paralelismo con la tomada por el Partido Comunista en España el cual vota en conformidad con la mención explícita a la Iglesia Católica en el art. 16 de la Constitución,

definición de un modelo, que aunque constituye una ruptura importante con respecto al régimen confesional precedente, no deja de mantener visos de continuidad con el mismo. Puede decirse a este respecto que en materia eclesiástica se cumple el diagnóstico que hacía Piero Calamandrei de la Constitución italiana de posguerra, en la cual veía el espejo de una revolución pendiente, prometida pero no realizada<sup>2</sup>.

Si algo cuestionaba la consolidación de unos nuevos principios en materia eclesiástica era la expresa mención que realizaba la Constitución italiana a la vigencia del Concordato. El compromiso del Estado italiano con un régimen de separación Iglesia Estado (art. 7)<sup>3</sup>, y la garantía de la igual libertad en el ejercicio de libertad religiosa de los individuos y de las confesiones (arts. 8 y 19)<sup>4</sup>, podían diluirse al amparo de un texto de clara impronta confesional, que había recibido respaldo constitucional. La oposición de los términos del Concordato al principio de separación resultaba evidente con la sola lectura de su art. 1, en el cual se ratificaba el principio consagrado en el Statuto Albertino, que reconocía a la religión católica, apostólica y

---

contribuyendo con esto de forma decisiva al proceso de transición. Las distintas diatribas y los posicionamientos que se sucedieron durante las intervenciones del «iter» constituyente del art. 7 las podemos leer con claridad y amplitud en F. FINOCCIARO, *Comentario della Costituzione. A cura de Giuseppe Branca*, art. 7-8, Bologna, Roma, 1975. Llama la atención el profesor Ceccanti sobre el hecho de que sea el propio Dossetti, uno de los mayores defensores de la introducción de los Patti Laterales en la Constitución republicana, quien reconozca años después en una entrevista con L. Elia y P. Scoppola que en su momento era consciente de la difícil conciliación de numerosos preceptos del Concordato con la Carta Constitucional, pero que la mención constitucional al Concordato resultaba políticamente necesaria. Véase L. Elia, P. Scoppola (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 75 y ss.

<sup>2</sup> PIERO CALAMADREI, *Questa nostra costituzione*. Milano, 1995, pp. 8 y ss. De otro lado la contribución intelectual de este autor en el proceso de secularización italiana es de especial significancia. Tiene singular interés en este sentido el trabajo de S. LARICCIA, «Il contributo di Piero Calamandrei per la laicità dello Stato e la libertà religiosa in Italia», in *Piero Calamandrei. Vendidue saggi su un grande maestro*, «a cura di P. Barile» [Biblioteca per la storia del pensiero giuridico moderno, 32], Milano, 1990.

<sup>3</sup> Art. 7. *Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendente e sovrani...*

<sup>4</sup> Art. 8. *Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in qua non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.* Art. 19. *Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.*

romana como la única religión del Estado italiano. Este principio adquiere vigencia a lo largo de todo su articulado, en el cual se garantiza una situación de manifiesto privilegio para con la Iglesia Católica<sup>5</sup> frente al resto de confesiones, que difícilmente podía conciliarse con el principio de igualdad en materia religiosa que auspiciaba la propia Constitución.

Desde el inicio, las lecturas que se realizaban por parte de la doctrina del nuevo marco constitucional resultaban distintas según se pusiera mayor o menor atención en la incidencia de los nuevos principios de separación Iglesia Estado y de libertad religiosa, o en el reconocimiento constitucional de la vigencia del Concordato. Para buena parte de la doctrina el modelo diseñado en la Constitución era un modelo laico, en el cual la mención al Concordato constituía un elemento que resultaba extraño al nuevo ordenamiento, y que se justificaba como un tributo histórico que habría de superarse con el normal desarrollo de los nuevos principios reconocidos en la Carta Republicana. Otros autores por el contrario advertían que la especial referencia que quiso hacer el constituyente al principio concordatario, impedía desconocer en aras de la laicidad la importancia que el

---

<sup>5</sup> A la luz el Concordato, entendía Mortati que, considerando los aspectos más importantes, la posición privilegiada de la Iglesia Católica se concretaba ni más ni menos que en lo siguiente:

- 1) en las prerrogativas atribuidas en Italia al Sumo Pontífice y a los cardenales, los cuales gozaban de especiales honores y de una singular protección penal;
- 2) en la pena agravada prevista para las ofensas dirigidas al culto católico;
- 3) en el reconocimiento de validez de a los efectos del matrimonio católico según los cánones de la iglesia, y con el reconocimiento del Estado de las sentencias de nulidad de los matrimonios celebrados bajo el rito canónico;
- 4) en la prestación económica del Estado a favor del culto canónico, o en la exención de ciertas obligaciones fiscales;
- 5) en la exención al servicio militar en tiempo de paz, de los clérigos ordenados y de los religioso que hayan jurado los votos; y también en tiempo de guerra de los sacerdotes « con cura di anime»; en la exención de realizar el cargo de jurado;
- 6) en la atribución de efectos civiles a posiciones que derivan del ordenamiento de la Iglesia, con la consiguiente limitación de la capacidad general del ciudadano, como consecuencia de la pertenencia a dicho ordenamiento: así por ejemplo, la prohibición del uso del hábito eclesiástico, para quien le haya sido prohibido por la autoridad eclesiástica; o la prohibición de asumir ciertos cargos estatales a sacerdote apóstatas;
- 7) en el enseñanza religioso en la escuela, obligatorio según la doctrina católica, y bajo el programa acordado con la Iglesia;
- 8) en la asistencia religiosa católica en las fuerzas armadas, a expensas del Estado y efectuada por religiosos. C. MORTATI. *Instotuzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1955. p. 701.

nuevo ordenamiento otorgaba al fenómeno religioso y en concreto a las relaciones del Estado con la Iglesia Católica<sup>6</sup>.

Lo cierto es que a partir de este indefinido marco constitucional la realidad de los años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución de 1948 estuvo marcada por la continuidad de la práctica confesional del período precedente, hasta tal punto que no son extrañas las voces que coinciden en calificar este período como de neoconfesional<sup>7</sup>. La pasividad de los primeros gobiernos de la Democracia Cristiana fue una de las claves de la dilación con la que se fue operando el tránsito a los nuevos principios constitucionales en el ordenamiento italiano. Gracias a esta falta de impulso político pervivió buena parte de la regulación de carácter confesional perteneciente al período precedente, con lo cual la confesionalidad aunque no fuese un valor deducido del nuevo marco constitucional, iba a seguir informando las actuaciones de la administración y de los órganos judiciales.

Esta inoperancia del legislador italiano a la hora de otorgar un nuevo tratamiento del derecho a la libertad religiosa hizo que desde el inicio de su funcionamiento la Corte Costituzionale adquiriese una importancia determinante en el proceso de secularización del ordenamiento italiano. Resaltaba un autor como Cappelletti la relevancia adquirida por la justicia constitucional a la hora de consolidar la vigencia de los nuevos principios constitucionales en aquellas constituciones que representan un tránsito político hacia el modelo democrático<sup>8</sup>. Esta relevancia la asumió y la asume sin duda alguna la Corte italiana a la hora de depurar buena parte de los residuos de confesionalidad que perviven en el ordenamiento italiano. No obstante, la labor desempeñada desde el Palacio Della Consulta en este terreno ha estado caracterizada por una singular prudencia, algo que se justifica por la especial sensibilidad social que despierta cual-

<sup>6</sup> La coherencia de haber hecho mención constitucional explícita a la vigencia del Concordato fue defendida con pocas fisuras por C. MORTATI, para quién dicha mención se justificaba plenamente como reconocimiento de la orientación cristiana del pueblo italiano y de la influencia benéfica que desempeña la Iglesia en la vida civil. En su opinión este reconocimiento no vinculaba la libertad religiosa de los ciudadanos a ningún credo determinado, op. cit., p. 702-703.

<sup>7</sup> En este sentido: F. FINOCCHIARO. *Il Fenomeno religioso. I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. I culti non cattolici*. De estado quasi-confesional habla S. LARICCIA siguiendo el término acuñado por C. A. JEMOLO, en «Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia» en *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. Tedeschi, Rubettino, 1996, págs 143-96.

<sup>8</sup> M. CAPPELLETTI, *Comparative constitutional law, cases and matters*. Indianapolis 1979, p. 81-82.

quier modificación en la regulación de instituciones tradicionalmente inspiradas en una determinada visión moral, y por el necesario respeto al principio democrático. En este sentido han sido distintas las materias en las cuales la Corte ha recurrido a coartadas de carácter histórico o cuantitativo, para justificar la legitimidad constitucional de determinadas disposiciones que, o bien privilegiaban al culto católico, o bien limitaban ilegítimamente la libertad de los ciudadanos. Del mismo modo han sido recurrentes las invitaciones al legislador para que regule determinadas instituciones de una manera acorde con los nuevos principios constitucionales antes de proceder a declarar la inconstitucionalidad de las normas en cuestión<sup>9</sup>. Pese a

<sup>9</sup> La jurisprudencia constitucional en materia de tutela penal del sentimiento religioso es un buen ejemplo de esta dinámica. El código penal italiano dispensaba una tutela penal agravada al culto católico en relación con las otras confesiones. De esta manera los art. 402 y 724 CP punían respectivamente el delito de vilipendio de la religión y el delito de blasfemia solo y cuando ambas acciones tuvieran como objeto la religión del Estado, es decir la religión católica. Y los arts. 403, 404, 405 CP tipificaban los delitos de ofensa a la religión católica mediante el vilipendio de las personas que la profesan, de las cosas destinadas al culto, o mediante la alteración del ejercicio de las funciones religiosas del culto; previendo una pena agravada con respecto a la que recogía el art. 406 CP para los mismos hechos cuando se realizasen contra cultos distintos al católico. La corte constitucional pronto fue llamada a pronunciarse sobre la constitucionalidad de aquella diferenciación en la tutela que se dispensaba a favor de la religión del Estado. En su primera línea jurisprudencial la corte justificaba dicha regulación recurriendo a lo que el profesor ENZO DI SALVATORE ha denominado argumentos histórico cuantitativos, aduciendo que el tratamiento asimétrico dispensado por el legislador si bien ya no encontraba su justificación en la calificación formal de la religión católica como religión de Estado, encontraba su fundamento en el hecho de que la religión católica forma parte de la tradición del pueblo italiano (125/1957), o en la circunstancia de que la misma era la que profesaban la mayoría de los ciudadanos italianos (79/1958), o era reflejo del sentimiento religioso de la mayoría de los italianos (39/1965). En una posterior línea jurisprudencial la «Corte Costituzionale» pese a no declarar la inconstitucionalidad de la disparidad entre la tutela otorgada al sentimiento religioso católico con respecto al de las otras confesiones, si hace un llamamiento a que el legislador regule la situación en armonía con el principio de igualdad y no discriminación (925/1988). La pasividad del legislador italiano da lugar a que después de cuarenta años desde el primer pronunciamiento de la Corte sobre la materia, la misma inicie una nueva línea jurisprudencial con sucesivas sentencias de inconstitucionalidad que trajeron consigo la equiparación de la tutela prevista para la Religión Católica con respecto a las otras confesiones STCS (440/1995; 329/1997; 327/2002; 168/2005); y la desaparición de delito de vilipendio de la religión de Estado (508/2000). Una línea jurisprudencial que se apoya a partir de la STC 329/1997 en el propio principio de laicidad como parámetro de constitucionalidad, del cual se deduce la obligación del Estado de mantener una posición equidistante e imparcial frente al fenómeno religioso. La evolución de esta jurisprudencia y del correspondiente debate doctrinal que la ha ido sucediendo están extensamente recogidos y explicados en ENZO DI SALVATORE, «Il sentimento religioso nella giurisprudenza costituzionale», in *Giurisprudenza Costituzio-*

este proceder titubeante y cauto, la labor de la Corte Constitucional ha resultado indispensable para paliar la ineficiente actividad legislativa, pudiéndose observar en su jurisprudencia una evolución hacia un mayor compromiso con la libertad y la igualdad religiosa, que en buena medida corre paralelo a la propia evolución de la sociedad italiana<sup>10</sup>. Es importante destacar que esta tarea secularizadora desempeñada desde el Palacio della Consulta se ha desarrollado durante casi las tres primeras décadas desde el inicio del funcionamiento de la Corte, sin necesidad de deducir el principio de laicidad del Estado, utilizando únicamente como parámetro de constitucionalidad los derechos fundamentales garantizados en la Constitución. Durante este período inicial el principio de laicidad continuaría siendo objeto de discusión doctrinal entre aquellos que deducían de manera lógica el principio de laicidad de la Constitución, y aquellos que sostenían la improcedencia de calificar como laica la forma de Estado diseñada por la Carta republicana, pero dicho principio no informará la actuación de los órganos jurisdiccionales. De hecho la laicidad se irá consolidando en distintas parcelas del ordenamiento tradicionalmente objeto de una lectura confesional, pero sin que en ningún momento por parte de la jurisprudencia se recurriese al carácter laico del Estado para fundamentar exigencias constitucionales concretas.

De otro lado no puede entenderse la importancia de la labor realizada por la «Corte Costituzionale» en el proceso de secularización del ordenamiento italiano, sin subrayar su decisiva contribución a la hora de determinar la posición del Concordato dentro del sistema de fuentes. Como habíamos señalado al inicio, para muchos autores la remisión constitucional que se hace a los «Patti Lateralesi», significaba un gesto de continuidad confesional que comprometía el

---

nale, 2002, pp. 4421 y ss. Sobre las dificultades de la corte constitucional frente al principio democrático y al principio de legalidad penal, véanse en especial las pp. 4442 y ss. Vid. Una lectura crítica de la primera línea jurisprudencial de la Corte a la luz de las exigencias de los nuevos principios constitucionales V. CRISAFULLI, «art. 7 della Costituzione e vilipendio della religione dello Stato». En *Arch. Pen.* 1950, pp. 415-419; distintas objeciones desde la perspectiva de la igualdad las realiza A. BALDASSARRE, «E' costituzionale la incrimiazione della bestfemia?» in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, pp. 69 y ss., en especial p. 78.

<sup>10</sup> Así la Corte apela expresamente a la nueva conciencia social o al contexto histórico para justificar las variaciones de su jurisprudencia en materias tales como la tipificación de la propaganda de medios o métodos anticonceptivos (STC 9/1965; 49/1971), o del delito de adulterio (STC 64/1961; 126/1968) en las cuales previamente había entendido infundada la cuestión de inconstitucionalidad, y sobre las que posteriormente va a declarar la inconstitucionalidad de su regulación.

tránsito efectivo hacia un nuevo modelo de carácter laico<sup>11</sup>. El problema se agravaba dado que durante los años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución prevaleció la idea de que la remisión constitucional al Concordato garantizaba la intangibilidad del mismo, e impedía el control de la constitucionalidad de sus disposiciones<sup>12</sup>. Esta postura se sostenía argumentando que el art. 7 no remitía simplemente al Concordato, sino que incardinaba el mismo dentro del texto constitucional, otorgando a sus preceptos el mismo rango que a cualesquiera otras disposiciones constitucionales. Más aun, como las disposiciones concordatarias se podían considerar derecho especial en materia eclesiástica, gozaban en caso de conflicto de fuerza derogatoria de los propios preceptos constitucionales<sup>13</sup>. La mayoría de la doctrina italiana, teniendo en cuenta el desarrollo del debate constituyente y a la luz de la propia redacción del artículo, venía rechazando no obstante esta interpretación. El eje argumentativo común era el texto constitucional excluía expresamente la necesidad de acometer la modificación del Concordato utilizando los mecanismos de reforma, requiriendo como única condición el acuerdo entre el Estado y la Santa Sede. Tras más de dos décadas, la «Corte Costituzionale» se situará en parte en esta senda, terminando así con una práctica que impedía la secularización del ordenamiento y condenaba a las minorías religiosas a una situación de desigualdad en el ejercicio del derecho. Decimos en parte por que si bien entiende que el Concordato puede ser objeto de control de constitucionalidad, interpreta la Corte que dicho control sólo puede llevarse a cabo tomando como parámetro de legitimidad los principios supremos del ordenamiento y no cualquier disposición constitucional<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Véase V. ZANONE, voz «Laicismo», en *Dizionario di politica. a cura de N. Bobbio*, Torino 1983, pp. 573-577;

<sup>12</sup> En este sentido Corte di Casazione STC 2651/1964.

<sup>13</sup> Véase G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, 1994, Bologna, pp. 618-619.

<sup>14</sup> Esta línea doctrinal inicia sucesivamente con las STCS 30/1971; 31/1971; 32/1971 en las cuales la Corte afirma que las disposiciones del Concordato no tienen fuerza para negar los principios supremos del ordenamiento constitucional del Estado. En este sentido afirma la Corte en su STC 30/1971 «É vero che questo articolo non sancisce solo un generico principio pattizio da valere nella disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, ma contiene altresì un preciso riferimento al Concordato in vigore e, in relazione al contenuto di questo, ha prodotto diritto; tuttavia, giacché esso riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e di sovranità, non può avere forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato». Véase NANIA.R., *Concordato e principi supremi della Costituzione*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1976, pp. 251 y ss.

Las consecuencias de esta jurisprudencia eran por un lado la apertura de una vía hasta entonces no explorada a través de la cual fiscalizar la constitucionalidad de los términos del Concordato, facilitando la secularización del ordenamiento jurídico italiano; pero de otro lado otorgaba a una fuente de origen preconstitucional y de sesgo eminentemente confesional una posición reforzada dentro del ordenamiento jurídico, que se traduce en su especial resistencia pasiva a las disposiciones constitucionales. Las críticas doctrinales a esta línea jurisprudencial se han agravado después de que fuese mantenida por la Corte tras la reforma del Concordato. En este sentido, distintos autores mantienen que el nuevo Concordato no goza de la cobertura constitucional del art. 7, ya que el mismo protegía en exclusividad los «Patti Laterales» y no cualquier acuerdo posterior entre el Estado y la Iglesia. El Concordato de 1984 es en su opinión un nuevo texto jurídico y no una reforma del anterior, ya que el mismo no mantiene ninguna de las disposiciones del viejo Concordato, con lo cual resulta insostenible que se siga limitando el parámetro de constitucionalidad de sus disposiciones a los principios supremos del ordenamiento constitucional<sup>15</sup>.

Como habíamos apuntado la evolución en la jurisprudencia constitucional hacia una línea más intervencionista y comprometida con la libertad y la igualdad religiosa, corre paralela, a la propia secularización de la sociedad italiana. Es significativa en este sentido la aceptación social que tiene la nueva regulación de materias tales como el divorcio (1970) o el aborto (1978), en las cuales siempre había resultado costoso encontrar un equilibrio entre laicos y católicos<sup>16</sup>. Los cambios operados en el seno de la propia Iglesia, y especialmente el compromiso que adquiere la misma con la libertad religiosa a partir de la celebración del Concilio Vaticano II, hicieron del mismo modo patente la necesidad de reelaborar las relaciones entre la Iglesia y el Estado desde una perspectiva diversa. Dado que ni la sociedad italiana era la misma de principios de siglo, ni la Iglesia tampoco, la tentativa de reformar el Concordato se convirtió en necesaria, aunque no fue sino hasta 1984, durante el gobierno socialista de Bettino Craxi cuando se firma en *Villa Madama* el nuevo acuerdo entre el Estado italiano y la Santa Sede por el que se regularán las

<sup>15</sup> Por todos, N. COLANIANNI, «Delegificazione concordataria e sistema delle fonti», en *Il foro italiano*, 1987, V, 297; y en la misma revista «Il principio supremo della laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica», 1989, parte I-25, p. 1335.

<sup>16</sup> Véase ATTILIO TEMPESTINI, «Laicismo e clericalismo nel parlamento italiano tra la legge sul divorcio e quella sull'aborto». *Politica dir.*, 1980, pp. 407 y ss.

relaciones entre ambos. Se debe destacar a este respecto la derogación expresa que se hace en el nuevo Concordato de la cláusula de confesionalidad hasta entonces vigente, recogida en el art.1 del *Statuto Albertino* en la que se proclamaba a la religión católica, apostólica romana como la religión del Estado italiano. El abandono formal de la confesionalidad en el nuevo Concordato es objeto de atención por la propia «Corte Costituzionale» a la hora de deducir el principio de laicidad del Estado de la Constitución. De hecho dicha derogación va a ser entendida por la Corte como la confirmación en un instrumento bilateral del carácter laico del Estado italiano.

El nuevo pluralismo religioso de la sociedad italiana obtiene también su reconocimiento a través de los «Intese» celebrados sucesivamente entre el Estado italiano y otras confesiones religiosas distintas a la Católica. Es necesario subrayar en este sentido que tanto la consecución de acuerdos entre el Estado y aquellas confesiones distintas a la Católica, como sobre todo la reforma del Concordato, pese a haber contribuido a paliar las desigualdades en el tratamiento jurídico de las distintas confesiones, al mismo tiempo ha servido de respaldo para consolidar la vigencia del principio pacticio y concordatario en el ordenamiento. Esto resulta relevante dado que desde un principio han sido distintos los autores italianos que han sostenido la necesidad de abandonar el mecanismo concordatario, como condición para la plena satisfacción de la libertad y la igualdad religiosa en el ordenamiento italiano<sup>17</sup>. En gran medida la reforma del Concordato y la extensión del principio pacticio o de bilateralidad en la producción del derecho, ha hecho ilusoria a corto plazo la realización de tales planteamientos. Como veremos más adelante, en el ordenamiento italiano siguen corriendo dos lógicas opuestas cuyo germen se encuentra en la propia Constitución: de un lado la afirmación de la laicidad en el ordenamiento, de la cual ha dado cuenta la justicia constitucional; y de otro la especial consideración al fenómeno religioso y en concreto a la relevancia histórica, social y cultural de la iglesia católica, traducida en la pervivencia de privilegios amparados

---

<sup>17</sup> La idea de abandonar el modelo concordatario por un sistema nítidamente separatista era ya defendida en P. BARILE, «Concordato y Costituzione», en *Stato e Chiesa*, a cura di V. Gorresco Bari, Laterza, 1957, p. 93. El cuestionamiento del principio concordatario desde diversas perspectivas es una constante en autores como BOBBIO o ZAGREBELSKY, *vid. Infra*. Esta línea doctrinal advierte a su vez de los riesgos que desde el punto de vista de la igualdad religiosa implica la remisión de la regulación del derecho a la libertad religiosa a instrumentos bilaterales, lo que LARICCIA ha denominado como una cierta «concordatización» del derecho a la libertad religiosa. «Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia», en *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. Tedeschi, Rubettino, 1996, p. 157.

por la inactividad de los sucesivos gobiernos, y cuya vigencia como en el caso del crucifijo, sigue alimentando el eterno debate sobre la laicidad en Italia.

## 2. LA PROCLAMACIÓN DEL PRINCIPIO DE LAICIDAD EN ITALIA. ¿QUÉ LAICIDAD?

El punto de inflexión en la evolución del proceso de secularización italiano y en el debate doctrinal que lo acompaña, viene dado por la proclamación que hace la «Corte Costituzionale» en su sentencia 203/1989 del principio de laicidad del Estado. Con este pronunciamiento la Corte cierra en buena medida el debate en torno a la definición del modelo constitucional, al proclamar sin fisuras que la laicidad define la forma del Estado, pero al mismo tiempo abre una nueva cuestión que tendrá como objeto la determinación de los perfiles propios que adquiere este principio dentro del complejo entramado de disposiciones que alberga la Constitución Republicana en relación con la posición del Estado frente al fenómeno religioso.

En su razonamiento el tribunal deduce el principio de laicidad como corolario lógico de la garantía del pluralismo que consagra la Constitución a través de la libertad religiosa y la igualdad de las distintas confesiones religiosas. Afirma en este sentido que *la laicidad se deduce de los arts. 2, 3, 7, 8, 19 y 20, y que es uno de los principios supremos del ordenamiento constitucional italiano y uno de los perfiles de la forma de Estado delineada en la Carta Constitucional de la República.*

Desde la stc. 203/1989 en adelante la Corte en repetidos pronunciamientos va a recurrir al principio de laicidad como paradigma constitucional, a través de una jurisprudencia que ha contribuido a definir el significado jurídico que adquiere el principio dentro del ordenamiento italiano. Los perfiles básicos del principio de laicidad esgrimidos a través de esta jurisprudencia se han concretado en lo siguientes:

- La laicidad implica no inferencia del Estado con respecto al fenómeno religioso, sino garantía de la libertad religiosa en régimen de pluralismo confesional y cultural<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Véanse en este sentido las sentencias 203/1989; 508/2000; 168/2005.

- Distinción nítida entre las esferas civil y religiosa<sup>19</sup>.
- La imposibilidad de cualquier tipo de institucionalización de organismos religiosos<sup>20</sup>.
- Obligación por parte del Estado de mantener una actitud de igualdad de trato y equidistancia con respecto a todas las creencias<sup>21</sup>.

Si bien es cierto que este desarrollo jurisprudencial del concepto de laicidad ha delimitado en cierta medida su contenido normativo, también lo es que no ha servido para reducir las discrepancias doctrinales en torno al significado que ha de darse al principio de laicidad dentro del ordenamiento italiano, y a las implicaciones concretas que conlleva la afirmación del mismo.

Desde el inicio, el hecho de que la Corte erigiera a la laicidad en principio supremo del ordenamiento fue recibido de manera diversa por una doctrina que interpreta de manera muy distinta la regulación constitucional del fenómeno religioso. Como se verá más abajo, para parte de la misma este pronunciamiento contribuía a adoptar al fin una perspectiva constitucional adecuada para la resolución de diversas cuestiones relacionadas con la libertad religiosa que se planteaban reiteradamente en el ordenamiento italiano, al mismo tiempo que facilitaba una interpretación correcta de las dudas que dejaba abiertas la nueva redacción del Concordato y los acuerdos entre el Estado y otras confesiones religiosas distintas a la Católica. Por el contrario no fueron extrañas dentro de la doctrina las voces que criticaron el proceder de la Corte, cuestionando desde el inicio la viabilidad jurídica del principio, el cual ni está expresamente consagrado en la Constitución, ni podría en su criterio deducirse de su

---

<sup>19</sup> Así lo afirma la Corte en su sentencia 334/1996 al cuestionarse la constitucionalidad de las normas que otorgaban a la comunidad israelí el carácter de corporación jurídica de derecho público: «il carattere pubblico della personalità giuridica delle comunità in parola, carattere che si presenta del tutto incompatibile con il principio costituzionale dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose diverse dalla cattolica... e con quello della laicità dello Stato...»

<sup>20</sup> Corte Costituzionale stc. 259/1990 y 334/1996.

<sup>21</sup> La jurisprudencia constitucional más reciente en relación con la tutela penal del sentimiento religioso STCS 329/1997; 508/2000; 168/2005 viene reiterando esta obligación de equidistancia estatal inherente al principio de laicidad: «... equidistanza e imparzialità é il riflesso del principio di laicità che la Corte Costituzionale ha tratto dal sistema delle norme costituzionali, un principio che assurge al rango di «principio supremo» caratterizzando in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse» (STC 508/2000)

articulado sin incurrir en una operación arbitraria de exégesis constitucional.

Pero lo cierto es que desde la stc. 203/1989 la laicidad se convierte como afirmaba irónicamente algún autor en *parole di corte*, y como tal el principio está llamado a adquirir valor jurídico inmediato, y más aun, dada su naturaleza de principio supremo del ordenamiento, a servir de piedra angular para la resolución de toda una serie de problemas relacionados con la libertad religiosa de los individuos. Lo que ocurre es que la definición del principio de laicidad en Italia no resulta sencilla, pues el mismo se debe entender inscrito necesariamente dentro de un complejo marco constitucional, que, como ya se ha dicho contiene distintos principios en materia religiosa cuya interpretación armónica resulta complicada. La doctrina italiana se divide a este respecto deduciendo conceptos muy distintos del principio de laicidad. A la luz de los diversos conceptos que se ofrecen, se va a hacer necesariamente una valoración distinta de buena parte de la legislación que regula en Italia el derecho a la libertad religiosa con ciertas particularidades heredadas del pasado. Las distintas posturas mantenidas durante este ya dilatado debate doctrinal pueden agruparse a grandes rasgos en cuatro líneas doctrinales:

- a) En primer lugar son varios los autores que siguen sosteniendo la inviabilidad jurídica del principio dentro del ordenamiento constitucional italiano aun después de su proclamación por parte de la Corte Constitucional. En este sentido se habla se de la laicidad como de una *noción jurídica inútil, carente de la claridad y la univocidad que reclama la metodología jurídica*<sup>22</sup>. De igual modo se ha calificado a la laicidad como una categoría anacrónica, perteneciente a una etapa superada por el derecho, el iluminismo jurídico característico del positivismo decimonónico, en la cual el Estado nítidamente separado de la sociedad, decidía soberanamente el derecho aplicable a las confesiones religiosas. La previsión constitucional de una producción bilateral del derecho aplicable a las confesiones y el principio del Estado Social que impregna la Constitución italiana, hacen que el principio de laicidad resulte desde esta perspectiva una categoría ex-

<sup>22</sup> G. DALLA TORRE, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma, 1992, pág. 68. Sobre la falta de una noción jurídica de laicidad puede verse en el mismo autor, *Presentazione*, en AA.VV., *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Torino, 1993, p. XI.

traña al ordenamiento italiano, al cual solo puede trasladarse a través de un operación cultural impropia<sup>23</sup>. Para estos autores definir jurídicamente la laicidad sin contradecir el modelo constitucional resulta imposible. La proclamación y el desarrollo que realiza la Corte del principio no suple el hecho de que la Constitución Italiana no recoja el principio de laicidad. Dadas estas circunstancias la laicidad en el contexto italiano adquirirá para estos autores un sentido propio como categoría ideológica, pero no como parámetro jurídico a través del cual juzgar la legitimidad constitucional de la regulación del derecho a la libertad religiosa. La proclamación de la laicidad por parte de la Corte, resulta desde esta perspectiva, una modificación impropia del sistema constitucional italiano<sup>24</sup>.

- b) En otro sentido parte de la doctrina ha mantenido un concepto de *laicidad matizado o débil*. Las matizaciones o los perfiles concretos que estos confieren a la laicidad en el ordenamiento italiano provienen de la presencia en la Constitución republicana de otros principios que necesariamente han de informar el tratamiento que se haga desde el Estado del fenómeno religioso y que impiden que el principio de laicidad se afirme tal y como se hace en otras tradiciones jurídicas diversas a la italiana. Se aduce que la lógica del Estado Social trasladada a este punto hace legítima la intervención estatal en distintas parcelas ligadas al ámbito religioso. La constitución italiana otorga al Estado un papel que va más allá del simple paradigma garantista característico del Estado liberal, comprometiendo a los poderes públicos en la promoción de condiciones favorables para el ejercicio de los derechos. El principio de laicidad para estos autores no puede ser óbice para que se excluya dicho compromiso estatal en el ámbito religioso. Lejos de esto como sostiene Vitale, la religión puede ser considerada por parte del Estado prescindiendo de contenidos dogmáticos, como necesidad humana o como un interés socialmente relevante, sin que pueda mantenerse la tesis de que existe incompetencia estatal en este ámbito<sup>25</sup>. Como indica el mismo autor, la consecuencia de este

<sup>23</sup> F. FINOCCIARO, «La Repubblica italiana non è uno Stato laico», en *Il diritto ecclesiastico*, 1997, págs. 11-24.

<sup>24</sup> M. OLIVETTI, *Crocifisso nelle scuole pubbliche: considerazioni non politically correct*, in [www.unife.it/forumcostituzionale](http://www.unife.it/forumcostituzionale), 4 diciembre de 2001.

<sup>25</sup> Para este autor un Estado puede ser calificado de laico cuando tutela la libertad religiosa, aunque promueva la satisfacción de las exigencias religiosas ofreciendo sostenimiento a quienes satisfacen el servicio religioso; y aunque reconozca limitacio-

razonamiento es que se debe entender que el Estado se encuentra legitimado para determinar su propia idea de religión y para valorar las manifestaciones religiosas de los ciudadanos, puesto que sin dicha competencia resultaría imposible individuar los sujetos beneficiarios de la intervención estatal. Son distintos los autores que al amparo de estas premisas entienden respetuoso con el principio de laicidad del Estado que la legislación otorgue un tratamiento privilegiado a la religión católica en distintas materias tales como la asistencia religiosa, la educación religiosa en las escuelas o la tutela penal del sentimiento religioso. La difusión mayoritaria de la religión católica, y su estrecha conexión con la cultura italiana, la harían merecedora de una legítima especial valoración por parte del Estado. Es habitual igualmente que se apele a una suerte de secularización de la tradición católica, la cual para muchos autores ha de ser considerada al margen de su vertiente espiritual, como un factor histórico o cultural digno de promoción y difusión. Para esta doctrina el propio Concordato avalaría esta tesis cuando reconoce el valor de la cultura religiosa, y afirma que los principios del catolicismo forman parte del patrimonio histórico del pueblo italiano (art. 9.2), reclamando una recíproca colaboración entre la Iglesia y el Estado para la promoción del hombre y el bienestar del país (art. 1). A la corrección que imprime el paradigma social del Estado al principio de laicidad, se le añadiría otra procedente del hecho que la Constitución italiana alberga una valoración positiva del fenómeno religioso, lo que la doctrina ha venido denominando *favor religionis*<sup>26</sup>. *El principio pacticio sería el reflejo más significativo de la específica aten-*

---

nes en su propio ordenamiento y elabore mecanismos contractuales para evitar conflictos con la concurrencia de valoraciones, o para consentir a las iglesias desplegar con eficacia sus valores confesionales. Por el contrario no podría calificarse de laico un Estado que interviene en el fenómeno religioso no tomando en consideración el aspecto cultural sino el aspecto ideológico y persuasivo de la religión. A. VITALE, «Lai-cità e modeli di Stato», en *Il principio di laicità nello Stato democratico*, op. cit., pp. 249-250.

<sup>26</sup> Según el profesor Dalla Torre la especial valoración del fenómeno religioso que hace la Constitución se reflejaría en sentido negativo en la especial tutela prevista para la libertad religiosa, y en su vertiente positiva en el llamamiento que la constitución hace a establecer bilateralmente el derecho aplicable a las confesiones. Esta segunda vertiente ha de desarrollarse con la producción de un derecho, de carácter promocional que facilite el desarrollo de las opciones religiosas de los ciudadanos y la labor de las confesiones. G. DALLA TORRE, «Sulla Rilevanza costituzionale del fattore religioso», en *Il primato della coscienza*, op. cit., pp. 20-23; Una lectura crítica del concepto en F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna 1990, p. 143.

*ción que se reclama del Estado en relación con el fenómeno religioso, puesto que el mismo requiere para su realización una actitud del poderes públicos que vaya más allá de la mera abstención. Para estos autores la realización del principio pluralista en materia religiosa no impide que el Estado a través del Concordato o de los acuerdos con las confesiones distintas a la católica, establezca diferenciaciones en el tratamiento jurídico de las distintas confesiones. La vinculación entre el principio de laicidad y la igualdad es desde esta perspectiva débil, a merced de la distinta valoración que pueda realizar el Estado de concretas manifestaciones religiosas. Para esta doctrina el entendimiento positivo del principio de laicidad se encuentra respaldado por la jurisprudencia de la Corte que desde el inicio ha sostenido que el principio laicidad no significa una actitud de indiferencia por parte del Estado con respecto a la religión, ni un desconocimiento del valor formativo de la cultura religiosa, y de la pertenencia de los principios del catolicismo al patrimonio histórico del pueblo italiano<sup>27</sup>.*

- c) *La laicidad es entendida de manera bien distinta cuando se reflexiona sobre su contenido normativo partiendo de una perspectiva diversa. Para ciertos autores el principio de laicidad adquiere su significado en el ordenamiento italiano no ya tanto como un mecanismo de relación entre el ordenamiento estatal y las iglesias, sino como valor de integración política, que garantice la ausencia de solapamiento del ordenamiento jurídico con una determinada concepción de la realidad. Para esta línea doctrinal la laicidad adquiere su razón de ser dentro de un nuevo contexto multicultural que requiere una apertura del orden jurídico de la comunidad que garantice la posibilidad de adhesión de las nuevas comunidades, sin que esto signifique una pérdida de valor normativo del marco constitucional. Como ha señalado F. Rimoli el principio de laicidad para servir a este fin, no puede ser entendido sino como corolario lógico de otros principios relacionados con la misma idea de integración política tales como el pluralístico, el democrático, el principio de igualdad o el personalístico, todos ellas amparados por la Constitución italiana<sup>28</sup>. En lo que respecta a su relación con el principio pluralista la laicidad impediría que en las instituciones estatales se afirmen opciones definitivas y exclusivas determinando los*

---

<sup>27</sup> «Corte Costituzionale», entre otras en las sentencias. 203/1989, 308/2000.

<sup>28</sup> FRANCESCO RIMOLI, «Laicità» (dir. Cost), in *Enc. Dir.* p. 2.

procesos de integración política a través de condicionamientos previos de carácter sustantivo. El Estado laico se opone en este sentido no sólo a la confesionalidad del Estado sino a cualquier identificación ideológica del aparato estatal. El pluralismo y la laicidad se sostienen sobre la convicción de que ninguno es depositario de la verdad por naturaleza o inspiración divina. En este sentido como señala G. Cossimo laicidad y pluralismo tienen una implicación recíproca. Para este autor la laicidad conlleva un régimen de pluralismo confesional y cultural, y a su vez es condición y límite del pluralismo<sup>29</sup>. Del mismo modo, se ha señalado a la laicidad como precondition del principio democrático, en cuanto garantiza una apertura inicial del modelo que impide la existencia de límites de contenido a las elecciones en vía democrática. Desde la laicidad esta apertura se asume incorporando las correcciones más recientes al principio democrático que contemplan la limitación del pluralismo en aras de garantizar el pluralismo<sup>30</sup>. La laici-

<sup>29</sup> G. COSSIMO. *Simboli religiosi nei locali pubblici, le mobili frontiere dell'objezione de coscienza*. Giurisprudenza Costituzionale, págs. 1136 y ss. De modo similar afirma FERRAJOLI: *laicidad del Estado quiere decir esencialmente garantía del pluralismo y del efectivo ejercicio de las libertades fundamentales*. En «Laicità. Domande e risposte in 38 interviste», *Comitato torinese per la laicità della scuola* (ed.), Torino, 2003, p. 136.

<sup>30</sup> En la doctrina italiana la mención al principio del pluralismo es recurrente en distintos contextos. No sin ironía señalaba en este sentido N. BOBBIO que en Italia «Tutti siamo pluralisti», queriendo reflejar el uso indiscriminado que se hace del término por parte de los distintos sectores ideológicos del espectro político italiano en los cuales se recurre al pluralismo para denominar realidades muy dispares. N. BOBBIO, *Le ideologie e il potere in crisi, Pluralismo, democrazia, socialismo, comunismo, terza via e terza forza*, 1981, Firenze, pp. 3-21. En relación con la cuestión religiosa como hemos observado se trae a colación el pluralismo por la práctica totalidad de la doctrina pero desde perspectivas muy diversas que difieren fundamentalmente en el papel que se otorga al Estado en relación con dicho pluralismo. Para algunos autores el Estado realiza el valor pluralismo de modo primordial a través de la garantía de la autonomía personal o institucional; mientras que otros reclaman una actitud de reconocimiento del pluralismo por parte del Estado, que pueda traducirse en medidas de promoción o incentivo. (véase sobre esta cuestión el trabajo de F. RIGANO *La libertà assistita: associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Padova, 1995.) Al mismo tiempo en la doctrina italiana se desarrolla un debate en torno a los límites del pluralismo, o mejor dicho en torno a la posibilidad de limitar el pluralismo, que enlaza conceptualmente con el clásico debate sobre los límites a la libertad en los modelos políticos de las democracias liberales. No obstante la hermenéutica del pluralismo adquiere una complejidad agravada dentro de un contexto constitucional como el italiano en los que se produce un encuentro entre la tradición liberal y democrática con el Estado social. Una indispensable lectura de las implicaciones recíprocas que adquieren estas tres tradiciones dentro de la constitución italiana es la realizada por P. CALAMANDREI en *Introduzione a Diritti di libertà* de F. RUFFINI, Firenze, 1946; Sobre la misma cuestión reflexiona A. BALDASSARRE,

dad a este respecto, reafirma una de las aporías del Estado liberal democrático como es la falta de aplicación completa del principio mayoritario en detrimento de las opciones minoritarias<sup>31</sup>. Una interpretación conjunta del principio de laicidad y de igualdad ha de llevarnos a concluir que debe ser rechazada aquella doctrina que *sobre la mayor difusión o tradición de una ideología o cultura justifica un privilegio estatal de esta sobre otras concepciones concurrentes o minoritarias*<sup>32</sup>. Este razo-

quien sostiene que los derechos inviolables que garantiza la constitución italiana en su art.2 adquieren su razón de ser en el en el contexto constitucional como condiciones apriorísticas de la democracia pluralista. «Diritti Inviolabili», en *Enc. Dir.* XI, 1990. págs 14 y ss. Insiste en la inicial oposición del liberalismo clásico a un pluralismo de carácter institucional antes del desarrollo de los partidos de masas, y de los movimientos sindicales A. PIZZORUSSO en *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*. Napoli, 1997. Otros autores como P. RIDOLA (Véase *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, en especial pp. 8-99) o F. RIMOLI (Véase la voz «Pluralismo» en *Enc. Dir.*) han puesto de manifiesto con singular lucidez las diversas aporías que encierra la hermenéutica del principio pluralístico dentro del marco constitucional Italiano. De una manera especialmente ilustrativa se encarga V. CRISAFULLI de sintetizar los distintos entendimientos que se realizan del principio según la relación que se establezca del mismo con la libertad individual. Señala así Crisafulli que el pluralismo puede ser entendido como libre desarrollo de la persona en todas sus posibles manifestaciones, a través de los derechos fundamentales. Una forma de pluralismo que según el autor se deduce de la Constitución italiana. En su opinión el pluralismo cambia de significado si se interpreta que pluralismo y libertad son dos principios diversos, requiriendo los componentes de la pluralidad del reconocimiento estatal. Advierte el profesor de los peligros que encierra cualquier delimitación artificiosa de la realidad por parte del Estado, o la promoción unas instancias concretas de la sociedad en detrimento de otras. En su opinión el pluralismo no tolera remisión alguna a dogmas ideológicos o religiosos, ni enderezamientos preconstituidos ni privilegios, sino que únicamente tiene como límites legítimos el respeto de las libertades y la observación de las leyes. En último lugar atiende Crisafulli a la posibilidad de afirmar un pluralismo extremo que tenga como sustrato ideológico el anarquismo o el libertarismo. En su opinión este concepto es ajeno al que alberga la constitución italiana la cual trata de equilibrar el juego de la autonomía individual con la protección de los derechos de terceros y con la garantía de otros bienes jurídicos de carácter primario. El pluralismo liberal tiene el germen del pluralismo extremo si no existe una comunión de mínimos sobre ciertos valores constitucionales que disciplinen el juego del pluralismo. El reto para el autor se encuentra en como reconstruir un sustrato axiológico mínimo y secularizado en el que puedan reconocerse colectivos cultural o ideológicamente diversos. V. CRISAFULLI, *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni Costituzionali*. Milano, 1985, pp. 326-327.

<sup>31</sup> Señala a este respecto el autor que el Estado laico es un límite a los integristas de cualquier género, como tal se impone como forma absoluta de contenido relativo, o sea como ideología pero como precondición de la existencia concreta de la totalidad de las ideologías posibles y por tanto cambia su razón de ser y su derecho a la limitación a la afirmación de aquellos contenidos que teleológicamente se imponen como absolutos y exclusivos. F. RIMOLI, op. cit., p. 7.

<sup>32</sup> F. RIMOLI, Laicità, op. cit., p. 6.

namiento, que como podemos observar contrasta notoriamente con la postura que mantiene gran parte de la doctrina que mencionábamos en el apartado anterior, conduce inevitablemente a cuestionar la constitucionalidad de aquellas disposiciones que tomando en consideración su mayor difusión social y presencia histórica otorgan un trato de favor a la religión Católica con respecto a otras religiones. Justificar esta regulación de manera genérica al amparo del Estado social y en concreto del mandato de remoción de obstáculos del 3.2 significa una corrupción de dichos principios. La laicidad en un contexto de pluralismo religioso ha de excluir desde su perspectiva toda forma de proteccionismo de la religión mayoritaria. Por el contrario, dentro de un modelo laico, el Estado social de modo genérico y en concreto el mandato de remoción de obstáculos adquieren su significado como fundamento para la promoción y el sostenimiento estatal de las culturas débiles y minoritarias<sup>33</sup>. Es común en los autores que hacen una lectura del principio de laicidad dentro de las coordinadas expuestas, que se llame la atención sobre la exigencia constitucional de llevar a cabo una interpretación integrada del principio pluralista con el principio de igualdad, de la cual se concluye la necesidad de potenciar el régimen común frente a la asimetría en el tratamiento jurídico que implica la regulación del derecho a la libertad religiosa a través de normas de origen pacticio. Señala a este respecto el profesor Verde que desde el punto de vista constitucional es dudosamente legítimo operar un tratamiento jurídico diferenciado entre la Iglesia Católica, las confesiones con Intese, las privadas de Intese, o las que prefieran permanecer al margen de cualquier acuerdo con el Estado italiano. En este mismo sentido otros autores como Lariccia o Tozzi llaman igualmente la atención sobre el hecho de que esta diversidad de disciplinas legislativas a la que da lugar la realización del principio pacticio, puede conducir a una ilegítima disparidad en tratamiento de las necesidades religiosas de los ciudadanos en función de la confesión a la que pertenezcan<sup>34</sup>. Este razonamiento encuentra respaldo para esta doc-

<sup>33</sup> Véase G. COSSIMO *Coscienza e costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Milano, 2000, pp. 171 y ss.

<sup>34</sup> Afirma LARICCIA en este sentido que «existen serias razones para temer que del principio de bilateralidad de la legislación eclesiástica se deriven no pocos peligros para la garantía de la igualdad de los grupos religiosos o de sus fieles delante la ley». *Coscienza e Libertà: profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, 1989, p. 75. Para el profesor TOZZI la plena realización de la libertad religiosa debe garantizarse a través del régimen común, debiéndose acudir a la legislación concor-

trina en la jurisprudencia constitucional, la cual ha mantenido que la circunstancia de haber llevado a cabo acuerdos con el Estado no puede constituir un elemento de discriminación. Afirma en este sentido la «Corte Costituzionale» que *puede haber confesiones que no quieran concertar un acuerdo con el Estado, o que queriéndolo no lo hayan obtenido, y también confesiones religiosas estructuradas como simples comunidades de fieles que no posean una organización regulada de sus estatutos... para todas ellas vale el principio de igualdad*<sup>35</sup>. La laicidad se sitúa igualmente en estrecha relación con la garantía de la libertad de autodeterminación personal, en tanto induce al legislador a adoptar una disciplina mínima en materias de gran calado moral, transformando en mínimas las opciones impuestas al individuo, el cual ha de tener garantizada su autonomía hasta donde se lo permita la tutela de otros derechos o bienes constitucionales primarios<sup>36</sup>. En la línea de lo expuesto el principio de laicidad requiere para su cumplimiento que el

---

dada solamente de modo residual. Para el autor los acuerdos entre el Estado y las confesiones han de realizarse con toda cautela pues a través de los mismos se altera el cuadro de la distribución del poder entre el parlamento y el gobierno. El objetivo de estos acuerdos se dirige en su opinión a la satisfacción, no de las necesidades directas de la persona, sino de aquellas que son propias de las organizaciones confesionales. *Manuale di diritto ecclesiastico: la disciplina giuridica del fenómeno religioso*, Roma, 2000, p. 338. En un mismo sentido S. CECCANTI advierte de la dificultad que existe para otorgar un tratamiento igual a las distintas confesiones a través del mecanismo de «Intese», por lo que reclama que dicha disparidad no tenga repercusiones de calado sobre la libertad de conciencia y de culto de los individuos. En *La libertà religiosa, una libertà comparata: libertà religiosa, fondamentalismi e società multiethnic*, Bologna, 2001, p. 201.

<sup>35</sup> STC (195/1993) En este caso la Corte Costituzionale conocía de un juicio de legitimidad constitucional de una ley que establecía como requisito para recibir contribuciones destinadas a financiar la construcción de edificios destinados al culto, el que se tratase de confesiones cuyas relaciones con el Estado se regulen por medio de «Intese». Finalmente la Corte utilizando el principio de igualdad declara la inconstitucionalidad de la ley.

<sup>36</sup> F. RIMOLI, *Laicità*, op. cit., p. 7. Es interesante la crítica que realiza P. BARCELLONA al pretendido relativismo ético, y a la imagen de sociedad inclusiva que se intenta mostrar de occidente, Para el autor nuestros modelos políticos contienen como cualesquiera otros una importante elección valorativa en su raíz (p. 146). Señala igualmente que si algo caracteriza la forma en que se ha de determinar la repuesta estatal a cuestiones como el aborto o la eutanasia, es que tales respuestas no pueden estar fundadas en remisiones a la moral natural o a la voluntad divina sino que se han de construir a través del concurso de la autonomía colectiva y la autonomía individual. Esta forma de decidir a través del ejercicio de la autonomía colectiva y personal incorpora una determinación ética de nuestros sistemas constitucionales: que las leyes son obra de los hombres. En este sentido el autor desestima que pueda hablarse de ética laica dentro de nuestros modelos. *Laicità e Etica*, 1995, pp. 152 y ss.

Estado observe sus obligaciones de neutralidad y equidistancia en relación a las distintas opciones religiosas con escrupuloso respeto<sup>37</sup>, sin que quepa llevar a cabo diferenciaciones privilegiadas al amparo de ningún argumento histórico o cuantitativo. Este concepto de laicidad esbozado a la luz de los principios indicados requiere necesariamente un régimen de nítida separación en el cual no se difuminen las fronteras de la competencia estatal. La idea separatista pervive para estos autores aun después del desarrollo bilateral del derecho a la libertad religiosa efectuado en Italia. En su opinión sólo a través de ella se puede atender a la neutralidad que ha de guardar el Estado con respecto a las elecciones religiosas de los ciudadanos<sup>38</sup>. Lo que queda claro es que a partir de este concepto de laicidad se debe operar una revisión crítica desde una perspectiva constitucional de aquellas normas que perviven en el ordenamiento italiano inspiradas por una confesionalidad superada con la entrada en vigor de la Constitución republicana<sup>39</sup>.

- d) En un último lugar debemos señalar a aquellos autores que si bien parten al igual que la doctrina que examinábamos en el apartado anterior de una concepción de la laicidad en clara conexión con aquellos principios que permiten la integración y apertura constitucional, entienden que la afirmación del principio implica una reorientación más acusada del tratamiento que el ordenamiento italiano realiza del fenómeno religioso. Para estos autores la laicidad resulta una tentativa imposible si el Estado entra a valorar diferenciadamente las distintas manifestaciones religiosas. Las premisas teóricas sobre las cuales se sostiene esta línea doctrinal se recogen con claridad en el conocido trabajo de R. Bin, «La libertà de Religione»<sup>40</sup>, de corta extensión pero cuyo impacto resultó importante en el

<sup>37</sup> Véase G. COSSIMO. «Simboli religiosi nei locali pubblici, le mobili frotiere dell'objezone de conciencia», en *Giurisprudenza costituzionale*, p. 1135. La estrecha relación entre neutralidad y laicidad es subrayada igualmente por M. TEDESCHI «La laicità tra pluralismo e integrazione culturale», en *Il principio di laicità nello Stato democratico*, op. cit., pp. 308 y ss.

<sup>38</sup> Señala en este sentido F. Rimoli que si bien para algunos el principio separatista puede resultar anacrónico en el marco del Estado Social, «sólo a través del mismo se puede garantizar una correcta relación institucional de una sociedad multicultural y un grado aceptable de recomposición e integración política». *Laicità*, op. cit., p. 9.

<sup>39</sup> S. LARICCIA, *Conciencia e libertà...*, op. cit., p. 170.

<sup>40</sup> R. BIN, «La libertà de Religione», en VV.AA., *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Roberto Bin e Cesare Pinelli. Torino, 1996.

seno de la doctrina italiana. Para el autor el problema de la libertad religiosa se enfoca desde una perspectiva errónea desde el momento en que se justifica la intervención positiva a favor de una de una determinada religión o de un determinado culto. Desde su punto de vista, si el Estado pretende tomar en serio la constitución el único perfil que puede tomar en consideración es la libertad negativa de conciencia. Es el principio de laicidad y el pluralismo lo que en opinión del profesor Bin condiciona en este sentido la incompetencia del Estado. De un lado, la laicidad insta al Estado a mantener una posición de necesario agnosticismo, que le impide tomar partido en el debate entre religiones y sobre religiones. El pluralismo implica a su vez una renuncia estatal a asumir cualquier orientación de carácter religioso. Desde estas dos premisas la idea de que exista una necesidad religiosa que haya de ser saciada con acciones positivas por parte del Estado es irreconciliable con la Constitución. Descarta el autor que la tenencia de un determinado credo o ideología pueda dar lugar a una situación de desventaja que justifique en virtud del art. 3.2 CI. el establecimiento de medidas concretas de promoción. El principio de laicidad constituye en este sentido un límite claro que impide al Estado: a) que lleve a cabo una definición de lo religioso; b) que prescriba un régimen positivo de favor para la conciencia religiosa que no sea extensible para la no religiosa; c) que premie en el ámbito de las motivaciones religiosas a aquel que las hace públicas frente a aquel que las guarda en secreto<sup>41</sup>. En una línea igualmente crítica distinguidos autores italianos sostienen que la satisfacción de las exigencias inherentes al principio de laicidad pasa inexorablemente por cuestionar la vigencia del Concordato. Es clara por ejemplo la postura de Bobbio, quien afirma que entre el Estado laico y el régimen concordatario existe una incompatibilidad manifiesta desde el punto de vista de los principios<sup>42</sup>. En la misma estela se sitúa el profesor Zagrebelsky quien entiende inútil todo intento de hacer coexistir dos lógicas contrarias: de un lado la libertad y la igualdad de todos independientemente de las creencias religiosas de cada quien, y de otro el tratamiento privilegiado de una determinada religión, a través de la regulación concordataria. En su opinión el concordato sólo respetaría la igualdad

<sup>41</sup> R. BIN, op. cit. pp. 43-44.

<sup>42</sup> N. BOBBIO, en *Laicità. Domande e risposte in 38 interviste*, Comitato torinese per la laicità della scuola (ed.), Torino, 2003, p. 57.

de todos los ciudadanos si la totalidad de estos profesasen la religión católica, algo que no puede predicarse de la Italia actual<sup>43</sup>. Para estos autores tomar en serio el principio de laicidad como condición de la democracia pluralista, implica no solo una revisión de aquellas disposiciones de inspiración confesional que perviven en el ordenamiento italiano, sino también de un mecanismo, el concordatario, que alberga respaldo constitucional en el art. 7 de la Constitución Republicana. En el fondo lo que trasciende de estos razonamientos es la necesidad de superar la indefinición y las contradicciones internas del marco constitucional, reconociendo la imposibilidad de realizar una lectura armónica de principios cuya lógica resulta tan contrapuesta, y reorientando el marco jurídico de la libertad religiosa a un régimen de estricta separación, en el que todos los ciudadanos disfruten del derecho a la libertad religiosa en condiciones de igualdad, sin que sobreviva solapamiento alguno entre la Iglesia y el Estado.

Como observamos la diversidad de voces en torno a los perfiles del principio de laicidad dentro del ordenamiento italiano es especialmente significativa. Ni la Constitución italiana, ni correlativamente la legislación, ni la jurisprudencia, albergan tampoco un orientación inequívoca. La cuestión del crucifijo en las aulas escolares sirve no sólo para observar como revive al amparo de una cuestión concreta el desencuentro en torno a los principios que han de guiar la actitud del Estado conforme al fenómeno religioso, sino también para constatar la nueva dimensión que adquiere el principio en un contexto en el cual las demandas que se plantean desde el derecho a la libertad religiosa difieren de las clásicas desavenencias entre laicos y católicos que marcaron el discurrir de la cuestión religiosa a mediados de siglo. Sostener uno u otro concepto de laicidad tiene consecuencias directas no sólo a la hora de declarar o no la ilicitud constitucional de unas disposiciones, sino para consolidar un determinado enfoque constitucional desde el cual responder a las demandas de la nueva realidad pluralista.

### 3. LA CRUZ Y LA LAICIDAD

«La cuestión del crucifijo» podría decirse que es representativa de lo que ha sido el propio proceso de secularización italiano, de sus di-

---

<sup>43</sup> G. ZAGREBELSKY, En *Laicità. Domande e risposte in 38 interviste*, Comitato torinese per la laicità della scuola (ed.), Torino, 2003, pp. 61-62.

ficultades, y de la multiplicidad de perspectivas desde las cuales se aborda el mismo, fundamentalmente debidas a la falta de una interpretación común de los principios recogidos en la Constitución. Si decíamos que la pervivencia de la legislación preconstitucional de inspiración confesional y la pasividad del legislador democrático han sido dos características constantes desde la entrada en vigor de la Constitución italiana, las disposiciones que prevén la exhibición de crucifijos en las aulas escolares son buena muestra de que dicha constante no ha sido ni mucho menos desterrada del contexto político italiano. Concretamente dichas disposiciones serían el art. 118 del regio decreto de 30 de abril de 1924, n. 965, que prevé la presencia de un crucifijo en todas las aulas de la escuela media; y el art. 119 del regio decreto de 26 de abril de 1928 n. 1297 que lo hace para la escuela elemental. La aquiescencia del legislador ha quedado demostrada con los esfuerzos baldíos que se han realizado en la doctrina para encontrar alguna norma que pueda cuestionar la vigencia de la normativa. Se presentaba la duda en otro sentido de si debía entenderse derogada la normativa tras la entrada en vigor del nuevo Concordato, el cual se inspira claramente en unos principios que se alejan de la confesionalidad del antiguo Concordato de 1929. Sobre esta cuestión se pronunció no sin cierta ligereza el Consejo de Estado italiano a petición del Ministerio de Instrucción Pública. Para este órgano el hecho de que las disposiciones en cuestión no tuviesen subordinada su vigencia en ningún caso al antiguo Concordato hace insostenible que la modificación de este afectase de manera alguna a su situación jurídica. De hecho ininterrumpidamente el crucifijo ha permanecido presidiendo las aulas italianas, sin que haya habido una tentativa explícita del legislador por remover la situación. Ha sido a través de sucesos concretos como la cuestión de su conformidad constitucional ha aparecido con fuerza en al arena jurídica. De estos hechos ninguno ha tenido tanta relevancia como el que se dio en la pequeña localidad de Ofena. Las circunstancias que rodearon este caso marcaron en buena medida la difusión de una cuestión de carácter constitucional, que se ha convertido en una discusión pública en la que no ha habido instancia que no haya aportado su opinión.

La decisión que ha puesto de manifiesto la discordia tiene los siguientes antecedentes. Un conocido líder musulmán italiano, Adel Smith, después de constatar al inicio del año académico que en las aulas de una escuela pública de la pequeña localidad de Ofena, donde sus dos hijos debían de cursar sus estudios, se encontraba expuesto el crucifijo cristiano, decidió autorizado por los profesores de

sus hijos, instalar junto al crucifijo un verso de la sura 112 del Corán, el cual fue removido al día siguiente por orden de la dirección del centro. Tras esto el padre de los hijos demandó en vía cautelar de urgencia la remoción del crucifijo alegando que con su exposición se violaba su derecho y el de sus hijos a la libertad y la igualdad religiosa, al mismo tiempo que eran desconocidas las exigencias inherentes al principio de laicidad del Estado.

Se discrepe o no con la solución adoptada por el juez de L'Aquila, se debe reconocer que su razonamiento sintetiza de forma brillante las complejidades que albergaba la cuestión, recogiendo las distintas perspectivas en las cuales se sitúa el debate doctrinal. El juez de este tribunal, apartándose de la doctrina anteriormente citada del Consejo de Estado, consideró que la entrada en vigor del nuevo Concordato implicaba la derogación de las viejas disposiciones reglamentarias que preveían la presencia de crucifijos en las aulas escolares de la República italiana. En su opinión tales disposiciones se amparaban en el principio, abrogado por la entrada en vigor del nuevo Concordato, que proclamaba a la religión católica como la del Estado italiano. La derogación del mismo implicaría tácitamente la de aquellas normas de rango secundario que tenían que tenían en éste su razón de ser. Aborda igualmente en su razonamiento la discusión doctrinal en torno a la vertiente positiva del principio de laicidad, la cual implica que el Estado no se pueda mostrar indiferente con respecto al fenómeno religioso, situándose la sentencia con la doctrina de la que antes nos hacíamos eco, que descarta que en razón de la divulgación mayoritaria de un determinado credo, o de su implantación histórica, se puedan realizar legítimamente excepciones al principio de igualdad. Del mismo modo, rechaza el juez que la presencia del crucifijo pueda justificarse al margen del significado religioso del mismo, como reconocimiento civil al legado histórico o cultural de la cultura cristiana en Italia. En su opinión la exhibición del crucifijo significa una adhesión implícita a unos valores de los cuales no puede predicarse que sean patrimonio común de todos los ciudadanos. La falta de vigencia de las normas y la contradicción que supone la exhibición de un símbolo religioso en un ámbito del que se reclama una especial asepsia en materia religiosa o ideológica como el escolar, constituyen para el juez de L'Aquila razones suficientes para justificar la presencia de un «*fumus boni iuris*» para la concesión de la medida cautelar. Al mismo tiempo, entiende el tribunal que la presencia del crucifijo puede ocasionar un perjuicio irreparable sobre la libre formación de la conciencia de los alumnos. En base a la presencia de estas dos circunstancias requeridas por el art.

700 del código procesal penal para la toma de medidas de carácter cautelar, condena al instituto a la remoción del crucifijo de las aulas. Como apuntábamos esta sentencia reaviva con particular fuerza el dilatado debate en torno a la presencia de la simbología religiosa en el espacio público en la doctrina italiana, trayendo a escena una vez más las profundas divergencias que en torno al concepto de laicidad conviven en su seno. El gobierno italiano, de mano de su primer ministro Silvio Berlusconi, y el propio presidente de la República mostraron su radical oposición a la medida adoptada por el juez de L'Aquila, y se apresuraron a tranquilizar a la ciudadanía anunciando la continuidad de los crucifijos en las escuelas<sup>44</sup>, al margen de las amenazas disciplinarias sobre el juez prometidas por algún ministro del gobierno. Como ha puesto de manifiesto de manera crítica el profesor G.Cimbalo, de la polémica suscitada trasciende inevitablemente un uso político del crucifijo, a través del cual se ha buscado la afirmación de distintas identidades políticas de la derecha a la izquierda, e incluso de ciertas particularidades localistas, reivindicadas en medio de un debate sobre modelo territorial del Estado<sup>45</sup>.

Esta resolución tuvo antecedentes opuestos. En su día el Consejo de Estado italiano, tras ser requerido para pronunciarse acerca de la vigencia de las normas que prevén la presencia de crucifijos en las aulas, había estimado que dicha normativa era respetuosa con el principio de igualdad y con la laicidad del Estado, alegando que el crucifijo al margen de su significado religioso, ostenta un valor de raíz histórica, secularizado y universal, en el cual se podían identificar todos los ciudadanos italianos independientemente de sus creencias. En base a estos argumentos el Consejo de Estado desestimó que la presencia del crucifijo coarte de modo alguno la libertad de conciencia de los ciudadanos<sup>46</sup>. Como hemos visto esta postura no resulta aislada en la doctrina italiana ya que gran parte de esta apela a una suerte de entendimiento secularizado de la cruz cristiana.

Otra postura muy diferente es la que mantuvo la «Corte di Cassazione Penale» en su sentencia 439/2000, con motivo de un recurso in-

---

<sup>44</sup> No obstante la propia resolución del juez de L' Aquila fue revocada pocos días más tarde por el pleno del mismo tribunal (19 de noviembre de 2003), el cual sostuvo que el juez ordinario no era competente para conocer de los conflictos ente la administración y sus usuarios, sino que debía ser la justicia administrativa la encargada de resolver estas cuestiones.

<sup>45</sup> G. CIMBALO, «Contro l'uso político dil crocifisso», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>46</sup> Consiglio di Stato, Adunanza, Sezione II. Parere di 27 aprile 1988, n. 63/1988. En términos similares se pronuncia la la Avvocatura dello Stato di Bologna: Parere 16 luglio 2002.

terpuesto por un ciudadano italiano que había sido condenado por su rechazo a cumplir con sus obligaciones como miembro de una mesa electoral, alegando que era un hecho la presencia de crucifijos en los locales electorales de toda la nación<sup>47</sup>, lo cual violaba el principio de laicidad del Estado, y era susceptible de lesionar la libertad de conciencia de los no creyentes. Por lo que se refiere al principio de laicidad la Corte, en parte en la línea tardíamente desarrollada desde el Palacio della Consulta, lleva a cabo una interpretación que podríamos decir se sitúa dentro del concepto sostenido por aquellos autores que deducen el principio de laicidad en estrecha relación con el de igualdad y con el principio del pluralismo<sup>48</sup>. En este sentido la Corte aboga por una observancia escrupulosa de las obligaciones de equidistancia y neutralidad estatal, subrayando la especial importancia de su cumplimiento en el ámbito de los procesos de formación democrática.

A la hora de preguntarse a cerca de la naturaleza simbólica del crucifijo, el Tribunal de Casación se aparta claramente de la línea secularizadora que había mantenido parte de la doctrina, y que había sido respaldada por el Consejo de Estado, afirmando de forma inequívoca el significado religioso de la cruz cristiana. Para sostener este razonamiento apela expresamente a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Alemán, el cual con motivo de un recurso interpuesto contra la normativa que prescribía la presencia de crucifijos en las aulas escolares del «Land», afirmó que un entendimiento secular del crucifijo como objeto de carácter cultural, implicaría un desconocimiento del profundo valor religioso que posee el símbolo para aquellos creyentes, y supondría una suerte de sacrilegio de mismo<sup>49</sup>.

Pero si algo destaca de la sentencia de la «Corte di Cassazione» es el hecho de que la misma aborda el tema no sólo desde la perspectiva de los principios que regulan las relaciones entre la Iglesia y el Estado, sino tomando también en consideración la necesidad de cuestionarse de que manera incide sobre la libertad de conciencia negativa del individuo la presencia de simbología religiosa en el espacio público. En este sentido entiende la Corte que es motivo suficiente el hecho de que pueda darse la presencia de un símbolo religioso como el crucifijo en un local electoral para justificar la licitud de la negativa de un ciuda-

<sup>47</sup> Decimos que es un hecho porque no existe un expreso fundamento normativo en el derecho italiano que prescriba la presencia del crucifijo en las aulas electorales. Así es reconocido por el Ministero dell'interno en su nota 5160/M/1 de 5 de octubre de 1984, en respuesta a una demanda realizada por el Ministero della Justicia.

<sup>48</sup> Así lo pone de manifiesto G. COSSIMO, en su comentario a la sentencia. Véase «Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili rontiere dell'obiezione di coscienza», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, pp. 1130 y ss.

dano que manifiesta una adhesión personal al principio de laicidad del Estado, a cumplir con sus obligaciones como miembro de una mesa electoral. Esta duplicidad del planteamiento es paradigmática de la doble dimensión que presentan los problemas relacionados con la presencia de simbología religiosa en el espacio público. La necesidad de tratar el tema desde ambas perspectivas, sopesando el juego de los principios que regulan las relaciones del estado con las confesiones religiosas, con los derechos que protegen la libertad de la conciencia, había sido por otra parte un reclamo recurrente por cierta doctrina italiana, representada por autores como Colaianni<sup>50</sup>, de otro lado uno de los redactores de la sentencia, o Di Cossimo<sup>51</sup>, y que tiene con esta sentencia su punto de referencia jurisprudencial.

La disparidad de criterios con los cuales el Consejo de Estado y la Corte de Casación afrontan la cuestión parecía llamada a resolverse, a la luz de un pronunciamiento de la «Corte Costituzionale» que, como en otras ocasiones, determinase la incidencia concreta del principio de laicidad. La actuación del juez de L'Aquila, para muchos extralimitada y de carácter paralegislativo, hacía sin duda más acuciante la intervención de la justicia constitucional, sobre todo ante una eventual proliferación de demandas en un mismo sentido que situasen la solución en manos de tribunales concretos, con la previsible consecuencia de que tal como había ocurrido en la localidad de Ofena, cada resolución trajera consigo una irresoluble antinomia. En esta situación el Tribunal Constitucional aparecía como la instancia lógica llamada resolver si la presencia de los crucifijos en las aulas escolares violaba el principio de laicidad del Estado o la libertad de conciencia de los alumnos. Pero el problema que se presenta en este sentido es que las normas cuya constitucionalidad se pone en duda son de rango reglamentario, y la «Corte Costituzionale» en virtud de lo dispuesto en el art. 134 de la constitución italiana, sólo está legitimada para conocer del juicio de constitucionalidad de la ley, estándole sustraída la competencia para controlar la constitucionalidad de los reglamentos<sup>52</sup>.

La única vía mediante de la cual se podía hacer que el juez de la ley se pronunciase sobre la constitucionalidad de las disposiciones

---

<sup>49</sup> La decisión del tribunal de Karlsruhe de 16 de mayo de 1995. Vid. *Infra*. nota 57.

<sup>50</sup> NICOLA COLAIANNI, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, 2000.

<sup>51</sup> G. DI COSSIMO, *Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili rontiere dell'obiezione di coscienza op. cit.*, p. 1140. En el mismo autor *Coscienza e costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, op. cit., en especial a este respecto pp. 203 y ss.

<sup>52</sup> Véase, L. CARLASSARE, *Regolamento (dir. cost.)*, en *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 605 y ss.

era a través de un control indirecto, entendiendo que las normas que prescriben la exhibición del crucifijo servían instrumentalmente a normas de rango legal que encontraban su aplicación a través de estas<sup>53</sup>. Este será el «atajo» mediante el cual el Tribunal Administrativo Regionale de la Región del Veneto, con motivo de un recurso de características similares al de Ofena, plantea a la «Corte Costituzionale» la cuestión de constitucionalidad de la normativa que prevé la exposición del crucifijo, tras surgirle la duda de si las mismas violan el principio de laicidad del Estado<sup>54</sup>. A este respecto el tribunal del Veneto estima que las disposiciones reglamentarias podrían contemplarse en dicha relación de instrumentalidad con los artículos 159 y 190 del decreto legislativo de 16 de abril de 1994, n. 297, mediante el cual el Estado aprobaba el texto único de disposiciones legislativas vigentes en materia educativa.

El reto que se le presentaba a la «Corte Costituzionale» era ciertamente complejo, ya que tanto declarar la licitud como la ilicitud de las disposiciones acarrearía sin duda reacciones enfrentadas en los distintos sectores de la opinión pública. Afirmar la constitucionalidad de la normativa habría implicado poner en cuestión años de evolución jurisprudencial en torno al principio de laicidad, avalando la pervivencia de un residuo de confesionalidad en el ordenamiento. Por el contrario una declaración de inconstitucionalidad, hubiese implicado sin duda que la justicia constitucional fuese objeto de duras críticas por excederse en sus competencias en una materia que debería quedar estrechamente vinculada a la decisión democrática<sup>55</sup>. Ante esta disyuntiva la Corte optó por la decisión más prudente, adoptando lo que algún autor ha denominado una «solución pilatesca»<sup>56</sup>, y se inhibió del conocimiento del fondo de la cuestión, al considerarse incompetente para conocer en virtud del art. 134 de la constitución de la licitud constitucional de disposiciones de rango reglamentario, no acogiendo en este sentido la senda sugerida por el tribunal que plantea la cuestión<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Una doctrina que es amparada por la Corte Costituzionale. En este sentido las stcs. 456/94 y 1104/1988.

<sup>54</sup> STC 56/2004.

<sup>55</sup> Como ha ocurrido en Alemania, tal y como explica J. C. Velasco, en donde la decisión del Tribunal Constitucional ha sido tildada de contra-mayoritaria desde posturas cercanas a la teoría radical de la democracia. Véase en este sentido J.C. VELASCO, «El crucifijo en las escuelas», *Claves de la razón práctica*, n.º 72, pp. 36 y ss.

<sup>56</sup> ANDREA PUGIOTTO, «Sul crocifisso la Corte costituzionale pronuncia un'ordinanza pilatesca» *Diritto&Giustizia*, 2005, n. 3.

<sup>57</sup> «Corte Costituzionale», *Ordinanza* 389/2004.

Como ha señalado el profesor Ceccanti tras la renuncia de la Corte nacen los verdaderos problemas. Ante todo y como consecuencia inmediata de este pronunciamiento, los crucifijos permanecen en las escuelas de toda Italia. Pero al mismo tiempo, una vez abierta la vía jurisdiccional para la remoción del crucifijo desde el caso de Ofena, es previsible que sigan planteándose nuevas demandas en este sentido, situando a los jueces en la difícil tesitura de cuestionarse la licitud constitucional de las normas en el supuesto concreto, y en su caso de ordenar la remoción del símbolo, a expensas de un rechazo más que probable de ciertos sectores de la sociedad, y de buena parte de la doctrina que recela de lo que consideran una especie de control difuso de la constitucionalidad ejercido por los tribunales ordinarios. De otro lado se advierte por la doctrina la disparidad de criterios a la luz de los cuales se va a afrontar la solución de los conflictos, según estos se presenten ante la justicia ordinaria o ante la justicia administrativa. El Consejo de Estado, órgano superior de esta segunda, ha sostenido como hemos visto una postura contraria a la remoción del símbolo, por lo que parece que será ante la justicia civil donde las demandas serán susceptibles de prosperar. Es de esperar en este sentido que se planteen distintas cuestiones de competencia, que habrán de ser resueltas por la Corte de Casación.

El panorama tampoco se presenta muy despejado para el legislador. En todo caso si quiere evitar pronunciamientos aislados de los jueces ordinarios entendiéndose derogada la normativa y ordenando la remoción del crucifijo, deberá elevar a nivel legislativo el contenido de las disposiciones reglamentarias. Una vía de solución en todo caso polémica, ya que la aprobación de una ley de sesgo confesional que prevea la institucionalización de un símbolo religioso en el ámbito escolar, resulta a todas luces un acontecimiento anacrónico difícil de asumir para buena parte de la opinión pública italiana. Aparte, cabe subrayar que la paradójica consecuencia de la promulgación de una ley que prescribiese la presencia de un crucifijo en las aulas italianas, sería la de habilitar la competencia de la «Corte Costituzionale» para contrastar dicha normativa con la Constitución.

Dada la situación en la que ha quedado la cuestión tras el rechazo de la *Corte Costituzionale* a entrar en el fondo de la cuestión, no es extraño que se haya criticado la actitud huidiza mantenida por el *Paladio della Consulta*. Pero de otro lado como afirma Lariccia, en respuesta a las críticas del filósofo Gianni Vattimo quien en una reciente editorial denunciaba *el desánimo y la vergüenza* que producía la ausencia de un pronunciamiento del juez de la ley, no resulta del todo

apropiado criticar a la Corte por adoptar una solución que salvo pueras interpretativas es la que más se ajusta a las exigencias constitucionales del 134, que gusten o no, impiden a la Corte el control de la constitucionalidad de los reglamentos<sup>58</sup>.

En otro sentido, el profesor Ceccanti ha postulado con particular fuerza la idea de que la Corte debió adoptar en la misma línea que lo hizo el Tribunal de Karlsruhe, una sentencia de carácter aditivo en la que se previesen soluciones de compromiso<sup>59</sup>. Para este autor cualquier solución extrema que acoja o desestime la constitucionalidad de la norma no responde con plenitud a las exigencias del derecho italiano. En su opinión entender que la exposición del crucifijo es perfectamente compatible con la constitución significaría desconocer, tal y como puso de manifiesto la jurisprudencia de la Corte de Casación, las exigencias constitucionales que demanda la cuestión desde la perspectiva de la libertad de conciencia. Por otro lado, una declaración de inconstitucionalidad significa situarse inequívocamente en contra de la discutida dimensión cultural del crucifijo. Aboga Ceccanti a este respecto por una sentencia aditiva de principio que no establezca frente al legislador precisiones detallistas, sino que configure un marco en el cual quepan distintas soluciones de compromiso<sup>60</sup>. El autor propone como solución concreta una sen-

<sup>58</sup> S. LARICCIA, «Garanzie e limiti della giustizia italiana per l'attuazione del principio di laicità», [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>59</sup> El Tribunal Constitucional alemán, tras declarar inconstitucional la obligación de exhibir un crucifijo en las aulas escolares, afirmó la legitimidad de su presencia, siempre y cuando se decidiera la misma mediante un procedimiento que atiende a las objeciones de conciencia de los alumnos y que después de realizar tentativas de conciliación pueda conducir a la remoción del mismo. El legislador de Baviera se plegó a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal en la ley 23 de diciembre de 1995. Recogemos aquí la traducción al italiano que cita Stefano Ceccanti, el texto completo de la ley en alemán lo podemos encontrar en [www.gmb-amburg.de/unterr/bayeur\\_gso/indexeug.htm](http://www.gmb-amburg.de/unterr/bayeur_gso/indexeug.htm)

Art. 7 Scuole elementari (...)

(3) In considerazione della connotazione storica e culturale della Baviera, in ogni aula scolastica è affisso un crocifisso. Con ciò si esprime la volontà di realizzare i supremi scopi educativi della costituzione sulla base di valori cristiani e occidentali in armonia con la tutela della libertà religiosa. Se l'affissione del crocifisso viene contestata da chi ha diritto all'istruzione per seri e comprensibili motivi religiosi o ideologici, il direttore didattico cerca un accordo amichevole. Se l'accordo non si raggiunge, egli deve adottare, dopo aver informato il provveditorato agli studi, una regola *ad hoc* (per il caso singolo) che rispetti la libertà di religione del dissenziente e operi un giusto temperamento delle convinzioni religiose e ideologiche di tutti gli alunni della classe; nello stesso tempo va anche tenuta in considerazione, per quanto possibile, la volontà della maggioranza.

<sup>60</sup> S. CECCANTI, «Crocifisso: dopo l'ord. 389/2004. I veri problemi nascono ora» en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

tencia que declare inconstitucional la norma en la parte en que no prevé la posibilidad de añadir de forma consensuada otros símbolos, y que a la vez remita al legislador para completar normativamente el margen que en este caso corresponde a la autonomía de cada centro<sup>61</sup>. Destaca Ceccanti como tanto en Francia o en Alemania donde el problema de la simbología religiosa se afronta de forma muy distinta, se fomentan soluciones de compromiso entre la autoridad escolar y la comunidad educativa. El propio reconocimiento que recibe la autonomía de los centros educativos en la legislación italiana hace para el autor este tipo de soluciones sean las más acordes con los principios que informan la gestión de la enseñanza pública<sup>62</sup>.

La propuesta de este Ceccanti ha de ser entendida como una fórmula multicultural de integración en el ámbito de la escuela pública, que abandone el pluralismo privilegiado vigente, en aras de un reconocimiento de la nueva amalgama de credos presentes en la sociedad italiana. No obstante autores como Fusaro, reivindican la búsqueda de un separatismo nítido y clásico como único contexto óptimo de integración, criticando el reconocimiento multicultural por el que postula Ceccanti, el cual en su opinión puede hacer de la escuela un lugar paraconfesional donde se reproduzcan los valores de cada familia<sup>63</sup>.

Dado que es difícil que el legislador italiano mueva pieza, dada su habitual pasividad en la materia, es muy probable que los crucifijos continúen largo tiempo presidiendo las aulas italianas, y que se dilate el debate constitucional, siempre con el principio de laicidad de fondo, a la luz de los nuevos supuestos que se produzcan en la sociedad italiana.

## 5. BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DEL PRIVILEGIO RELIGIOSO Y LA CULTURA CONSTITUCIONAL

La cuestión del crucifijo en Italia pone de manifiesto lo difícil que resulta extraer un patrón común en el tratamiento constitucional del fenómeno religioso en nuestro entorno más cercano. Observamos así como a la diversidad de modelos de relación entre el Estado y las iglesias, que van desde las iglesias de Estado de los países nórdicos o

---

<sup>61</sup> S. CECCANTI, *Crocifisso: ricordiamoci della legge di parità e dell'autonomia. Lasciamo alle scuole la soluzione del problema.* [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>62</sup> C. FUSARO, «Commento agli interventi di Stefano Ceccanti e di Andrea Guazzarotti», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>63</sup> S. CECCANTI, «Crocifissi nelle scuole pubbliche: rimuovere solo sulla base di una esplicita richiesta», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Inglaterra, al modelo laico francés, se une la ausencia de un entendimiento unívoco de conceptos como el de laicidad, acuñados por la filosofía o la teoría política, pero cuya definición jurídica resulta no obstante especialmente permeable a la tradición histórica de cada país. En Italia la complejidad con la que se afirma el principio de laicidad, da muestra de la difícil relación entre Constitución e Historia (ZAGREBELSKY), que a menudo pone en apuros la capacidad de los textos constitucionales para ofrecer respuestas adecuadas a los problemas de las sociedades de nuestro tiempo, y hace costoso el reconocimiento de la primacía de los nuevos valores políticos frente a los tradicionales. La regulación constitucional del fenómeno religioso en Italia tiene en este sentido un pie en el pasado, en el Concordato y el privilegio, y otro en el presente, en la libertad religiosa y el reconocimiento del pluralismo. El equilibrio entre ambos factores impide desconocer aquellos artículos que reflejan la decisión del constituyente de mantener un tratamiento diferenciado con la confesión tradicionalmente ligada a la historia del pueblo italiano. Pero este mismo respeto al marco constitucional también implica no realizar lecturas unívocas de cuestiones como la del crucifijo, que inciden directamente en la libertad de conciencia de los ciudadanos. Del mismo modo, resulta también necesario tener presente como ya dijimos que en el trasfondo de estos supuestos subyace un problema de integración, que demanda sin duda de una respuesta constitucional.

En este sentido, en relación al significado simbólico del crucifijo, cuesta no coincidir de la citada jurisprudencia del Tribunal de Karlsruhe cuando subraya la desnaturalización que supone anteponer la dimensión cultural del mismo frente a su dimensión religiosa. La cruz cristiana es para todos, y sobre todo para los cristianos un símbolo que posee un significado primordialmente religioso. Cuestión distinta es la de si el crucifijo posee un significado cultural como parte del patrimonio histórico de pueblos con una tradición ligada desde hace siglos al cristianismo. En este sentido negar las profundas raíces cristianas de la cultura italiana, o mejor dicho europea, sería una manifestación de ignorancia, o bien una estrategia tramposa. Pero de afirmar la relevancia del cristianismo en la historia del continente, a pretender hacer del crucifijo un símbolo de identificación universal que represente a cristianos, no cristianos y laicos sin privilegiar a aquellos que se identifican religiosamente con él, hay un paso importante que no se da sino en detrimento del principio de igualdad, y de la libertad de conciencia. Resulta necesario destacar que la simbología religiosa no se instala ahora en el espacio público como tributo a la tradición, sino que permanece en el mismo como reflejo de

una época superada en la cual se solapaba la esfera civil con la esfera religiosa, a expensas de la libertad religiosa de los ciudadanos. La presencia de simbología religiosa en las instituciones educativas públicas no puede entenderse sino como muestra de la pervivencia residual del privilegio religioso en el Estado Constitucional. Como afirma el profesor Ibán las normas de promoción religiosa que privilegian a la religión históricamente mayoritaria, son normas que se justifican simple y llanamente en el hecho de que existían antes, sin que la transición a regímenes no confesionales haya afectado a su vigencia.

A la luz del supuesto italiano, se debe destacar como meritoria cierta jurisprudencia y los esfuerzos de parte de la doctrina, por llamar la atención sobre la necesidad de abordar la cuestión del crucifijo no solo desde la perspectiva del principio de laicidad sino también tomando en consideración la libertad de conciencia negativa de los alumnos. Desestimar que la presencia de un crucifijo en un aula pueda incidir sobre la libre determinación religiosa de un menor, significaría al fin y al cabo negar al crucifijo su fuerza de comunicación iconográfica y su contenido simbólico. Dada la dificultad con la que se afirma el principio de laicidad, y lo poco aprensible que resulta su contenido jurídico en un ordenamiento como el italiano, siempre a expensas de una compleja interpretación de principios, la protección del derecho a la libertad de conciencia es una referencia precisa que dota de realismo al planteamiento de cuestiones concretas cuya solución de lo contrario puede perderse en abstractas discusiones hermenéuticas.

Decíamos que los problemas que hoy se plantean en relación a la libertad religiosa de los ciudadanos, se dan en un nuevo contexto, en el cual las principales cuestiones ya no provienen del difícil equilibrio entre laicos y católicos, sino de la presencia de un pluralismo religioso, cuya integración social cultural y política en sociedades tradicionalmente homogéneas no resulta sencilla. En este contexto tanto el principio de laicidad como el derecho a la libertad religiosa están llamados a desempeñar una función clave a la hora de facilitar la integración de las nuevas comunidades en el orden constitucional. El principio de laicidad adquiere en este sentido su razón de ser, como garante de la apertura constitucional, y de la neutralidad estatal a la hora de valorar las distintas manifestaciones religiosas. Como pone de manifiesto la experiencia italiana la laicidad es una categoría cuya definición jurídica resulta gravosa, más aún en el seno de constituciones que no albergan expresamente ninguna declaración del carácter laico del Estado. En este sentido en ordenamientos como el italiano o el es-

pañol la laicidad está llamada a afirmarse con unos perfiles propios, lo cual no impide la viabilidad jurídica de un concepto, cuya deducción y atención se antoja necesaria dadas las dificultades con las que se ha adecuando la legislación eclesiástica a los nuevos principios constitucionales. Como hemos visto se aduce en este sentido que afirmar la laicidad en ordenamientos que denotan una especial valoración del fenómeno religioso constituye una operación impropia, que proclama un principio cuya lógica contradice el texto constitucional. Estas opiniones se sitúan al margen de buena parte de la mejor doctrina constitucional actual que reafirma lo dúctil del lenguaje constitucional y la necesaria convivencia de principios con lógicas encontradas en el seno de la constitución pluralista y abierta. La hermenéutica constitucional en todas instancias está llamada a ser necesariamente evolutiva, respondiendo a las demandas concretas que emanan de sociedad, y en este caso la integración es una de ellas. A este respecto podemos afirmar que en un nuevo contexto multicultural y plural en lo religioso, el principio de laicidad como garante del pluralismo y de la equidistancia y neutralidad estatal con respecto al fenómeno religioso, adquiere una particular importancia y como tal no es de extrañar su desarrollo por parte de la jurisprudencia.

Al contrario de lo que en ocasiones se quiere hacer ver, la afirmación de la laicidad y la superación del privilegio o la identificación religiosa en el ámbito público, lejos de significar una muestra de decadencia cultural o de debilidad axiológica, lo que supone es una reafirmación de nuestra cultura política y de nuestros valores, que de por si no está exenta de riesgos. Conviene tener presente a HÄBERLE cuando señala que pese a la apertura y al dinamismo de nuestros modelos constitucionales, los mismos no dejan de ser un sedimento de tipo cultural, solo que la cultura constitucional de nuestro entorno es de cuño pluralista y está inspirada en el relativismo axiológico. Es otro autor alemán, HABERMAS quien llama la atención sobre la necesidad de evitar solapamientos entre la cultura política y la religiosa, para favorecer la capacidad de integración de nuestros modelos constitucionales. El debate que se suscitó en el seno de la Convención europea a la hora de hacer o no un reconocimiento expreso a las raíces cristianas de la Unión es un buen exponente de esta disyuntiva. Tras de si ha dejado una pregunta ¿la renuncia a una mención expresa a las raíces cristianas de la Unión es un síntoma de pesimismo cultural o de indiferentismo axiológico, o por el contrario una muestra de la confianza y la fuerza de nuestra cultura política?

Con F. RIMOLI podemos responder que la laicidad lejos de ser una cultura débil o pusilánime, es, en cuanto no necesita el dogma

para afirmarse, muestra de un pensamiento fuerte. Es desde la laicidad con sus distintos matices desde donde se puede afrontar el desafío de la integración. En Italia se afirma con unos perfiles propios dentro de un complejo marco de principios, pero aun así su lógica en casos como el de la presencia de crucifijos en las aulas escolares, esta llamada a impedir que la libertad religiosa positiva de la mayoría se imponga sobre la libertad religiosa de la minoría.