

DIVERGENZE E CONVERGENZE  
DELLE POLITICHE  
IN MATERIA DI LIBERTÀ RELIGIOSA IN EUROPA

ROBERTO MAZZOLA

*Ordinario di Diritto ecclesiastico  
Università del Piemonte Orientale*

**P**ARAFRASANDO Delors si potrebbe dire che le politiche in materia di libertà religiosa in Europa, se non sono un *objet politique non identifié*, quanto meno rappresentano un oggetto politico di non semplice interpretazione, tante sono le variabili e i fattori che concorrono, in forma spesso contraddittoria, a determinarle. Si tratta di un sistema dinamico fatto di spinte e contropunte, testimone di una Europa delle nazioni espressione di molteplici e sedimentate tradizioni spirituali e culturali, di diversificate forme di governo, di più o meno datati modelli di rapporto fra Stati e organizzazioni religiose, oltreché di un disomogeneo grado di maturazione del processo democratico.<sup>1</sup> A tutto ciò va aggiunta la profonda metamorfosi della geografia religiosa europea, e la sempre più intrecciata connessione del fenomeno religioso con la dimensione culturale e con una esperienza del sacro spesso priva della presenza di una entità trascendente e di una prospettiva soteriologica.<sup>2</sup> Ne consegue che, in una Europa fatta di così tante sfumature,<sup>3</sup> «persino i diversi livelli di protezione della libertà religiosa degli individui e delle minoranze organizzate possono difficilmente essere ricomposti in un rigoroso e compiuto quadro sistematico».<sup>4</sup>

Al di là dei richiami fatti dalla Commissione europea, peraltro non recepiti, alle comuni radici giudaico-cristiane, la verità è che l'Europa, mai come oggi, di fronte ad una crisi che non è solo economico-monetaria, ma innanzitutto politica e culturale, dimostra tutta la sua debolezza sul piano identitario.<sup>5</sup> Di fron-

indirizzo mail

<sup>1</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), 2009, p. 2.

<sup>2</sup> Cfr. JLIA PASQUALI CERIOLO, *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale* (artt. 7 e 8), cap. 6, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di Giuseppe Casuscelli, Torino, Giappichelli, 2015, p. 89. Si veda in particolare in merito al mutato modo di interpretare il concetto di religione la sentenza della Sez. VI pen. della Corte di Cassazione n. 1329, del 1997.

<sup>3</sup> PIERO STEFANI, *Il grigio e il tiepido. Primo Levi e Dostoevskij*, «Il Regno-Attualità», 20, 2012, p. 717.

<sup>4</sup> JLIA PASQUALI CERIOLO, *op. cit.*, p. 89.

<sup>5</sup> Cfr. MARCO PARISI, *Laicità europea. Riflessioni sull'identità politica dell'Europa nel pluralismo ideale contemporaneo*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 1, 2018, pp. 8 ss.

te agli egoismi nazionali,<sup>6</sup> ostaggio dei singoli elettorati e opinioni pubbliche interne, l'Europa plurireligiosa e pluriculturale stenta a ritrovare il suo spirito iniziale, ondeggia e si ritrae di fronte alla determinazione della politica degli stati ma, più che altro, appare sempre più dubbiosa in merito alla grande idea che ne aveva alimentato, in fase costitutiva, la nascita.<sup>7</sup> Soprattutto, nonostante il richiamo al dialogo fatto dall'art. 17 parr. 2 e 3 del TFUE,<sup>8</sup> sembra essere meno convinta dell'idea che la ricostruzione di un'anima europea possa attuarsi, anche attraverso il coinvolgimento effettivo delle rappresentanze religiose organizzate.<sup>9</sup> L'utopia di Delors, poi di Santer, di ridare spazio al pensiero religioso nell'ottica di un rinnovato umanesimo capace di andare oltre gli apriori ideologici del confessionalismo e del secolarismo, sembrava avere perso la sua forza propulsiva. La convinzione che la ricerca di uno spirito europeo dovesse passare anche dal recupero della dimensione del sacro e dello spirituale, ha ceduto sempre più terreno alla politica di corto respiro, fatta di compromessi fra nazionalismi gelosi e egoismi confessionali. Con questo non si vuole negare che l'Europa abbia sicuramente contribuito a diffondere in misura più capillare la cultura dei diritti fondamentali tra i paesi membri, né si può sottacere quanto espresso dal recente documento della *Commission of the Bishops' Conferences of the European Community* (COMECE) circa il fatto che va riconosciuto all'UE il merito di essersi fatta promotrice in tutti questi anni di valori come la solidarietà e la responsabilità, che hanno ispirato un preciso modello socio-economico: tuttavia, sempre più fondato è il dubbio di stare vivendo la fine, o quanto meno la metamorfosi di una grande idea attraverso il ritorno esteso, in Europa, della politica degli stati.

È dunque legittimo chiedersi se il progetto 'Europa' abbia ancora tutta la sua pertinenza, e soddisfi le esigenze della storia e della globalizzazione, ed ancora più realistico è chiedersi se il pensiero religioso possa divenire effettiva voce di una polifonia culturale, o al contrario rimanere relegato in un cono d'ombra in posizione del tutto marginale rispetto al dibattito culturale contemporaneo. Detto diversamente, se il discorso del 9 aprile 2018 al *Collège des Bernardins* del Presidente Macron costituirà un reale tornante storico capace di avviare in futuro una nuova fase dei rapporti fra Europa e religioni, o sarà, al contrario, un episodio isolato destinato a non lasciare traccia.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Si veda MAURIZIO MOLINARI, *Il ritorno delle tribù. La sfida dei nuovi clan all'ordine mondiale*, Milano, Rizzoli, 2017, pp. 116 e 166 ss.

<sup>7</sup> Cfr. MARTA DASSÙ, *Tre motivi per salvare Atene*, «La Stampa», 8 luglio 2015, pp. 1; 23. Si legga anche: GIANNI AMBROSIO, *Un'avventura spirituale nella nostra storia*, «Il Regno-Attualità», 2, 2012, pp. 57-67.

<sup>8</sup> DAVID DURISOTTO, *Unione Europea, chiese e organizzazioni filosofiche non confessionali* (art.17 TFUE, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 23, 2016, pp. 7 ss.; IDEM, *Istituzioni europee e libertà religiosa. Cedu e Ue tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, pp. 301 ss.

<sup>9</sup> Cfr. GIORGIO FELICIANI, *Liberté de Religion dans le contexte établi selon le Traité de Lisbonne*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 14, 2012, pp. 3 ss.

<sup>10</sup> Cfr. E. Macron *aux Bernardins: le discours du 9 avril 2018*, in *La Croix*. Document organisé par la

È all'interno di questo complesso e contraddittorio quadro politico-sociale<sup>11</sup> aggravato da una generale crisi della cultura dei diritti e delle libertà fondamentali,<sup>12</sup> che trovano collocazione le singole politiche nazionali in materia di libertà religiosa, sempre più condizionate dalla dialettica fra dimensione individuale e dimensione collettiva del diritto di libertà religiosa; sempre più influenzate dal confronto serrato tra un'interpretazione estensiva e liberale<sup>13</sup> ed una definizione più tradizionale di religioso e, non ultima, dalla contrapposizione, spesso insolubile, fra sovranità nazionale e *governance* europea nel decidere le linee di governo del fenomeno religioso. Ciascuno di questi fattori, in diverso modo, concorre a condizionare i rapporti fra Stati e confessioni religiose, tanto sul piano nazionale quanto su quello dell'Unione.

Riguardo al duplice profilo individuale-collettivo del diritto di libertà religiosa è del tutto evidente che la posta in gioco riguarda il maggiore o minore ruolo che gli Stati e le istituzioni dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa, in primo luogo la Corte EDU, intendono riconoscere alle confessioni religiose all'interno della comunità politica. Se la scelta di privilegiare il profilo individuale va nella direzione di un generale depotenziamento del ruolo politico-sociale delle confessioni e organizzazioni religiose, al fine di difendersi da possibili derive comunitariste, è anche vero che una scelta di questa natura risulta poco utile sul piano della *governance* delle società pluriculturali. Non è un caso che il giudice di Strasburgo nel 2000, pronunciandosi sul caso *Hasan e Chaush c. Bulgaria*,<sup>14</sup> decise di occuparsi anche dei problemi inerenti i rapporti tra Stati e organizzazioni religiose e, quindi, del ruolo politico di queste ultime e delle conseguenti e inevitabili questioni inerenti il pluralismo religioso, smise d'interessarsi soltanto di libertà religiosa individuale, estendendo la propria giurisdizione, cosa mai avvenuta fino ad allora, anche a quella collettiva.<sup>15</sup>

Conférence des évêques de France (CEF), 9 avril Collège des Bernardins. Si veda al riguardo CÉCILE CHAMBRAUD, *Macron veut réparer le lien entre l'Eglise catholique et l'Etat*, «Le Monde», 10 aprile 2018 e sempre su Le Monde del 10 aprile 2018 si legga PATRICK ROGER, *Discours aux évêques: la gauche accuse Emmanuel Macron d'atteinte à la laïcité*.

<sup>11</sup> Si veda in particolare PIERO BELLINI, *Le radici culturali e religiose della identità europea*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 18, 2018. Per una lettura critica del quadro politico costituzionale dell'Unione Europea si veda JÜRGEN HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, tr.it. a cura di Carlo Mainoldi, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 43 ss.

<sup>12</sup> Cfr. il contributo di JEAN BAPTISTE JEANGÈNE VILMER, *Fine dei diritti dell'uomo? Crisi del modello democratico liberale e aspirazioni dei paesi emergenti*, «Il Regno-Attualità», 7, 2015, pp. 455-458.

<sup>13</sup> Interessante al riguardo il dibattito, affatto nuovo, sul concetto non solo di 'confessione religiosa, ma di 'religione' stessa, così come si è evoluta in merito al conflitto di poteri intercorso fra Sezioni Unite della Corte di Cassazione e Presidenza del Consiglio sul caso UAAR nella sent. n. 52 del 10 marzo 2016 della Corte costituzionale. Al riguardo si legga: MARCO PARISI *et alii*, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, a cura di Marco Parisi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

<sup>14</sup> Corte EDU, *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, 26 Ottobre 2000, n. 30985/96

<sup>15</sup> Cfr. ALESSANDRO FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, 2012, p. 92.

Anche la questione dell'estensione semantica da attribuire alla libertà religiosa coinvolge il tema del ruolo delle confessioni e organizzazioni religiose all'interno delle dinamiche democratiche. Dilatarne il contenuto riconducendo ad essa un più ampio ventaglio di pratiche e di comportamenti è una scelta che evidentemente accresce il grado di problematicità della presenza delle comunità religiose, soprattutto quelle di minoranza, nella società civile e nelle dinamiche politico-istituzionali dei singoli paesi<sup>16</sup>. Con sempre maggiore frequenza la libertà religiosa oltrepassa i limiti della mera professione di fede, o dell'esercizio del culto, per emergere «in ambiti giuridici nei quali operano in modo specifico interessi ulteriori, anch'essi collegati o collegabili a diritti fondamentali della persona»<sup>17</sup>. Infine, non si può tacere sul fatto che oggi più di ieri, le politiche di libertà religiosa a livello nazionale dipendono, oltretutto dai fattori appena citati, dalle spinte e contropunte, da un lato, degli stati nazionali, gelosi della loro autonomia e sovranità, dall'altra, dall'azione sviluppata dalle due distinte istituzioni europee: l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa. D'altronde, il dialogo istituzionalizzato dal Trattato di Lisbona,<sup>18</sup> l'accresciuta possibilità che le direttive europee possano incidere anche sulla sfera del religiosamente rilevante, l'incidenza della giurisprudenza di Strasburgo nei giudizi di legittimità costituzionali su questioni inerenti il fenomeno religioso, sono tutti elementi che concorrono ad accrescere una disciplina europea di libertà religiosa, ovvero, a generare un embrione di diritto pubblico delle religioni europee capace di regolare il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione in contrapposizione al localismo delle politiche ecclesiastiche nazionali e al riconoscimento di un ampio margine di apprezzamento dei singoli stati in riferimento alle specifiche politiche ecclesiastiche, così come riconosciuto dalla *Dichiarazione n. 11* allegata al *Trattato di Amsterdam* del 1997, che modificava il TUE di Maastricht del 1992, e riconfermato nell'art. 17 paragrafo 1 del TFUE.<sup>19</sup> Norme, quest'ultime, non a caso fortemente volute dalle confessioni religiose maggioritarie,

<sup>16</sup> Si veda sul punto ROMEO ASTORRI, *Lo sfondamento dell'orizzonte tradizionale: dalla prospettiva nazionale a quella globale. Stati e confessioni religiose alla prova*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 10, 2014, p. 17 ss.

<sup>17</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, cit., pp. 11 ss.

<sup>18</sup> Leggi a questo proposito PASQUALE ANNICCHINO, *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 3, 2013, pp. 747 ss. Per una analisi dettagliata delle aree di interazione fra Diritto dell'Unione Europea e fenomeno religioso cfr. anche, SERGIO CARRERA, JOANNA PARKIN, *The place of Religion in European Union Law and Policy. Competing Approaches and Actors inside the European Commission*, in *Religare Working paper*, 1 settembre 2010.

<sup>19</sup> Si veda PIERLUIGI CONSORTI, *Diritto e religione*, Bari-Roma, Laterza, 2014, pp. 69 ss. Si leggano inoltre: MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Postdemocrazia europea e principio di cooperazione Unione europea-religioni*, in *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, a cura di Mario Tedeschi, Cosenza, Pellegrini, 2011, pp. 399-408; FRANCESCO ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, Cedam, 2011, pp. 138 ss.; NICOLA COLAIANNI, *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neo-separatismo europeo*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di R. Bertolino*, 1, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 689-700.

tenaci nel voler difendere i privilegi acquisiti a livello nazionale. La verità è che per quanto si cerchi di salvaguardare formalmente la tradizione e la sovranità nazionale delle politiche in materia di libertà religiosa, di fatto la forza esercitata dall'Unione Europea e dal Consiglio d'Europa sembra essere maggiore di quella opposta dai singoli stati membri. È vero che questi ultimi sono riusciti ad ottenere il dettato normativo del comma 1 dell'art. 17 TFUE e che la Corte di Strasburgo è stata costretta ad arretrare davanti alla reazione degli stati nazionali riconoscendo a questi ultimi un più ampio margine di apprezzamento,<sup>20</sup> tuttavia tutto ciò, osserva Ventura, non è bastato a rallentare l'inesorabile processo di de-statalizzazione,<sup>21</sup> complice, tra l'altro, la sempre più accentuata porosità dei sistemi normativi statuali, i quali, attraverso l'applicazione diretta del diritto convenzionale e derivato dell'Unione Europea, e il sempre più frequente richiamo agli obblighi internazionali di fonte pattizia<sup>22</sup> quale parametro interposto di legittimità costituzionale, hanno consentito al diritto internazionale ed europeo di forare la membrana della sovranità statale imponendosi, per forza propria, nei diritti interni, senza che lo stato debba o possa frapporre un proprio atto d'intermediazione.<sup>23</sup> Analoga considerazione va fatta per la giurisprudenza della Corte di Giustizia, la sola in grado di poter dare un'interpretazione autentica del diritto convenzionale e derivato, svolgendo, così, un ruolo analogo a quello esercitato, nel diritto interno, dai giudici costituzionali, cioè una funzione di controllo sul rispetto dei diritti costituzionali da parte del diritto delle fonti secondarie.<sup>24</sup> D'altronde questo schema trova riscontro nella stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dove, l'adeguamento alle sentenze definitive pronunciate dalla Corte EDU costituisce, per gli Stati contraenti, ai sensi dell'art.46

<sup>20</sup> Cfr. a questo proposito PASQUALE ANNICCHINO, *Religion and EU Institutions*, «Eccl. L. S.», 15, 2013, pp. 326-343.; IDEM, *Tra margine di apprezzamento e neutralità: il caso «Lautsi» e i nuovi equilibri della tutela europea della libertà religiosa*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, a cura di Roberto Mazzola, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 179-193.

<sup>21</sup> Cfr. MARCO VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, «Quad. dir. pol. eccl.», 1, 2014, pp. 82 ss.

<sup>22</sup> Paradigmatica a questo riguardo la giurisprudenza ormai costante della Corte costituzionale italiana. Nelle c.d. 'sentenze gemelle' nn. 348 e 349 del 2007 e nella più recente sentenza n. 135 del 2014 il giudice delle leggi ha ribadito che le norme della CEDU «integrano quali norme interposte il parametro costituzionale espresso dall'art 117, primo comma Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli 'obblighi internazionali' [...]. Ne deriva che, ove si profili un contrasto, non superabile a mezzo di una interpretazione 'adequatrice', fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune, non potendo rimuoverlo tramite la semplice non applicazione della norma interna, deve denunciare la rilevata incompatibilità tramite la proposizione di una questione incidentale di legittimità costituzionale per violazione del suddetto parametro». Per un approfondimento di questo profilo si veda GIUSEPPE CASUSCELLI, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, cap. 2, in *Nozioni di Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 24-32.

<sup>23</sup> Cfr. ROBERTO BIN, GIOVANNI PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 341 ss. Si veda inoltre FRANCO GALLO, *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte EDU*, «Riv. Ass. cost. italiani», in [www.associazioeconstitutuzionalistitaliani.it](http://www.associazioeconstitutuzionalistitaliani.it), 14 marzo 2015, p. 343.

<sup>24</sup> ROBERTO BIN, GIOVANNI PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, cit., p. 341.

della Convenzione, l'oggetto di uno specifico e speculare obbligo di conformazione, recentemente adempiuto dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 113 del 2011.<sup>25</sup>

Il fenomeno della de-statalizzazione deve però fare i conti anche con un altro fronte: quello di diritto interno. Sotto il profilo della libertà religiosa, infatti, le politiche nazionali sempre più spesso si trovano obbligate a confrontarsi, il caso della legge regionale Lombardia<sup>26</sup> sui luoghi di culto ne è una riprova,<sup>27</sup> con quelle regionali o dipartimentali, comunque locali. Ora, come osserva la dottrina, tali dinamiche presentano un duplice pericolo: da una parte, il rischio di omologazione che può derivare dalle pronunce delle Corti sovranazionali attraverso l'elaborazione di formulazioni globali di principi e diritti che ricadono sugli ordinamenti nazionali e la cui sintonia con le tradizioni costituzionali degli stessi non appare sempre scontata, dall'altra, il ricorso al tanto evocato principio di sussidiarietà<sup>28</sup> contiene in sé il rischio della frammentazione dell'offerta normativa, dell'incongruenza delle politiche pubbliche, ma soprattutto «del pregiudizio che può derivare ai diritti dei più deboli e delle minoranze».<sup>29</sup>

È dunque dentro questo quadro di opposte tensioni e di non risolte contraddizioni che vanno ricercati i profili di continuità e di discontinuità delle politiche nazionali in materia di libertà religiosa, consapevoli che l'Europa delle nazioni in ambito di politiche ecclesiastiche è una realtà del tutto disomogenea che viaggia a diversa velocità utilizzando modelli di rapporti fra stati e religioni del tutto diversificati.<sup>30</sup> Una diversità, tuttavia, che non esclude l'esistenza di comuni denominatori fondati sulla condivisione di medesimi valori e strategie. In tal senso l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa hanno giocato un ruolo fondamentale nel definire e consolidare comuni assetti istituzionali in materia di libertà religiosa.<sup>31</sup> Proprio in merito a quanto appena detto sorge spontaneo

<sup>25</sup> Sent. Corte Cost, 4 aprile 2011, n. 113, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 14 marzo 2015.

<sup>26</sup> Legge regionale Lombardia 3 febbraio 2015 n. 2, *Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*, approvata nella seduta del 27 gennaio 2015, è stata pubblicata sul BURL n. 6 suppl. del 5 febbraio, ed è entrata in vigore il giorno successivo.

<sup>27</sup> Si legga a commento della suddetta legge: GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 14, 2015. Si veda, inoltre: NATASCIA MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, ivi, 12, 2014.

<sup>28</sup> Cfr. FEDERICA BOTTI, *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell'Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 2011, pp. 1-38. Si legga anche GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, ivi, 2008, pp. 1-14.

<sup>29</sup> MARCO VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, cit., p. 82.

<sup>30</sup> Cfr. IVAN C. IBAN, SILVIO FERRARI, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, il Mulino, 1997.

<sup>31</sup> Cfr. MARCO PARISI, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 27, 2013, pp. 3 ss.

chiedersi quali siano queste costanti. In altre parole, se un viaggiatore attraversasse oggi l'Europa quali assetti valoriali e quali principi costituzionali comuni ritroverebbe in materia di libertà religiosa e di coscienza? Innanzitutto constatarebbe<sup>32</sup> che i dettati normativi concernenti le politiche ecclesiastiche presentano una sostanziale omogeneità. Le recenti carte costituzionali nate o emendate dopo la fine degli anni Ottanta dello scorso secolo, penso alla revisione completa delle costituzioni finlandese e ungherese, rispettivamente nel 2000 e nel 2012, o le nuove Costituzioni della Macedonia nel 2005, della Serbia nel 2006 o del Montenegro nel 2007<sup>33</sup> in materia di libertà religiosa, conoscono una sostanziale continuità con lo spirito delle carte costituzionali della precedente generazione, o quanto meno le novità introdotte appaiono molto meno rilevanti rispetto a quelle che hanno riguardato altri settori. Certamente scompare, o almeno si attenua, il 'confessionismo' e il pregiudizio antireligioso e si consolida, contemporaneamente, il principio separatista, anche se questo viene, nei differenti assetti costituzionali europei, declinato in forme differenti, così come diversificato risulta essere il modo di interpretare il generale principio di laicità. In discontinuità con le carte costituzionali della generazione precedente si consolidano, al contrario, da una parte, la tendenza all'equiparazione delle confessioni religiose alle organizzazioni filosofiche e umaniste, come prevedono, ad esempio, gli artt. 8 e 15 della Costituzione svizzera<sup>34</sup> o gli artt. 6 e 11 di quella finlandese,<sup>35</sup> e

<sup>32</sup> Vedi a questo proposito l'approfondita analisi svolta da Ivan C. Iban su come sia stato declinato il diritto di libertà religiosa nelle varie costituzioni a livello planetario: IVAN C. IBAN, *Dios en las constituciones y constituciones sin Dios*, «Quad. dir. pol. eccl.», 1, 2013, pp. 253 ss.

<sup>33</sup> Cfr. ROMEO ASTORRI, *Lo sfondamento dell'orizzonte tradizionale: dalla prospettiva nazionale a quella globale. Stati e confessioni religiose alla prova.*, cit., pp. 19 ss.; GIOVANNI CIMBALO, *Problemi e modelli di libertà religiosa individuale e collettiva nell'Est Europa: contributo a un nuovo diritto ecclesiastico per l'Unione Europea*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 2008, pp. 1-35; FEDERICA BOTTI, *La transizione dell'Est Europa verso la libertà religiosa*, ivi, 31, 2013, pp. 1-38.

<sup>34</sup> Art. 8 «Uguaglianza giuridica. 1. Tutti sono uguali davanti alla legge. 2. Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche. [...]»; Art. 15 «Libertà di credo e di coscienza. 1. La libertà di credo e di coscienza è garantita. 2. Ognuno ha il diritto di scegliere liberamente la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche e di professarle individualmente o in comunità. 3. Ognuno ha il diritto di aderire a una comunità religiosa, di farne parte e di seguire un insegnamento religioso. 4. Nessuno può essere costretto ad aderire a una comunità religiosa o a farne parte, nonché a compiere un atto religioso o a seguire un insegnamento religioso» (*Costituzione federale della Confederazione Svizzera* del 18 aprile 1999 - Stato 14 giugno 2015)

<sup>35</sup> Art. 6 - «Section 6 - Equality. Everyone is equal before the law. No one shall, without an acceptable reason, be treated differently from other persons on the ground of sex, age, origin, language, religion, conviction, opinion, health, disability or other reason that concerns his or her person. Children shall be treated equally and as individuals and they shall be allowed to influence matters pertaining to themselves to a degree corresponding to their level of development. Equality of the sexes is promoted in societal activity and working life, especially in the determination of pay and the other terms of employment, as provided in more detail by an Act». Art. 11 - «Section 11 - Freedom of religion and conscience. Everyone has the freedom of religion and conscience. Freedom of religion and conscience entails the right to profess and practice a religion, the right

dall'altra, il principio di bilateralismo, espressamente menzionato, ad esempio, nelle costituzioni ungherese e finlandese, ma soprattutto tedesca, dove trova la sua più articolata e piena attuazione.<sup>36</sup> Tuttavia, a livello continentale, profili di continuità si riscontrano anche in riferimento ad altri aspetti del diritto di libertà religiosa: l'accettazione condivisa di una dimensione pubblica di religione; il sostegno selettivo delle confessioni religiose, con tutti i connessi problemi di discrezionalità e arbitrarietà che l'applicazione di tale criterio comporta e che in taluni ordinamenti si è cercato di mitigare, come avvenuto ad esempio in Italia con l'intervento congiunto di magistratura amministrativa e ordinaria<sup>37</sup> introducendo la previsione di un generale onere di motivazione in caso di mancato riconoscimento del diritto di accesso alla normativa pattizia ex art. 8 comma 3 Cost.; la condivisione, ancora, di un nesso indissolubile fra democrazia, laicità e separatismo; l'affievolimento del principio di laicità ostile a favore di una forma di laicità più amichevole o collaborativa, fondata sul dialogo e sull'ascolto, e pertanto più consona ai sistemi di democrazia partecipativa. In sintesi, sembra comune al Continente europeo l'affermarsi di un modello di politica della libertà religiosa che, osserva la migliore dottrina «non esclude il riconoscimento né il sostegno statale delle comunità religiose e coltiva il dialogo delle istituzioni pubbliche con le confessioni e talora persino ricerca la loro collaborazione o cooperazione commisurata a fattori storici e sociologici propri dei singoli Paesi».<sup>38</sup>

Si deve tuttavia constatare come tali orientamenti trovino più di una difficoltà in fase realizzativa. V'è infatti una generale lentezza nel rendere conforme al principio di c.d. 'laicità amichevole' e alle esigenze di un maturo pluralismo confessionale i sistemi normativi nazionali.<sup>39</sup> Le ragioni sono riconducibili in parte al non ancora agevole accesso alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, e pertanto alla garanzia di una effettiva e diffusa giustiziabilità dei diritti soggettivi e, per altro verso, all'ancora eccessiva discrezionalità nel selezionare le confessioni accreditate ed il permanere di condizioni giuridiche ingiustificatamente differenziate e differenziatrici.<sup>40</sup>

to express one's convictions and the right to be a member of or decline to be a member of a religious community. No one is under the obligation, against his or her conscience, to participate in the practice of a religion» (*Constitution of Finland*, 11 June 1999 - 731/1999).

<sup>36</sup> Cfr. ROMEO ASTORRI, *op. cit.*, pp. 17 ss.

<sup>37</sup> Sent. Cons. Stato, 18 novembre 2011, n. 6083, in [www.oler.it](http://www.oler.it) (7 agosto 2015); Cass., Sez. Un., 28 giugno 2013, n. 16305, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (18 giugno 2015). Si legga sul punto JLIA PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost terzo comma*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 26, 2013, pp. 1-29. Si veda anche MARCO CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, *ivi*, 15, 2012, pp. 1-12.

<sup>38</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, cit., p. 5.

<sup>39</sup> PIERO STEFANI, *L'ombra di Costantino. Siamo davvero usciti dalla nostalgia per quell'età?*, «Il Regno-Attualità», 2, 2013, p. 69.

<sup>40</sup> Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *op. ult. cit.*, p. 8.



V'è di più: oltre ai profili istituzionali finora descritti rientra senza dubbio tra le costanti delle politiche in materia di libertà religiosa, anche la generale abitudine a ricondurre le organizzazioni religiose all'interno del lemma classico di 'chiesa' a danno, ovviamente, di tutte quelle confessioni religiose la cui struttura e tradizione sfugge a tale formante. In dottrina si osserva infatti che la categoria 'chiesa' viene ancora utilizzata «per indicare tutte le confessioni religiose, segno della persistente influenza del retaggio canonistico nel linguaggio legislativo e amministrativo europeo», e del persistere di un forte legame fra confessioni religiose e stati nazionali, nonostante tale schema abbia da tempo perso centralità e esclusività, e non sia più in grado di descrivere in modo esaustivo la fenomenologia del religioso nella sua dimensione collettiva, fattasi sempre più complessa e diversificata. Per ultimo, non si può tacere la tendenza, diffusa fra le diverse organizzazioni religiose di fare *lobbying* a Bruxelles<sup>41</sup> attraverso i propri organi rappresentativi<sup>42</sup> al fine di difendere le proprie prerogative e privilegi a

<sup>41</sup> Tutto ciò – osserva BÉRENGÈRE MASSIGNON, *La politique religieuse de L'Union européenne*, «Quad. dir. pol. eccl.», 1, 2014, p. 163 – ha portato ad una moltiplicazione di organizzazioni religiose presenti a Bruxelles: così «le nonce apostolique auprès des institutions européennes qui, depuis 1970, était aussi nonce pour la Belgique et le Luxembourg, a acquis cette seule charge en 1999, soit au moment de la Convention sur la Charte des Droits fondamentaux. L'Eglise orthodoxe de Russie a nommé, à la tête de sa représentation bruxelloise, un clerc de rang épiscopal, Mgr Alfeyev, en 2003, soit au début de la Convention pour l'avenir de l'Europe. De même, Mgr Christodoulos, archevêque d'Athènes, a inauguré le bureau bruxellois de l'Eglise de Grèce en mai 2004, soit au moment de l'ouverture de la CIG examinant le Traité constitutionnel. Plus généralement, les structures européennes d'Eglise catholiques et protestantes ont renforcé les moyens humains, financiers et médiatiques de leur bureau bruxellois». «Suite à la vague d'élargissement de 1995, la conférence épiscopale autrichienne a ouvert un bureau à Bruxelles, en 1997. L'Eglise luthérienne de Finlande, très europhile, à la différence de ses homologues scandinaves, a aussi ouvert une représentation bruxelloise. De même, lors de la plus grande vague d'élargissement qu'ait connue l'Europe en 2004 (dix nouveaux entrants), de nouvelles représentations religieuses se sont ouvertes dans la capitale européenne comme l'Ordre souverain de Malte et l'Eglise orthodoxe de Chypre. En vue de son adhésion à l'UE en 2008, l'Eglise orthodoxe de Roumanie a lancé un projet de bureau européen dès 2006». È possibile a questo riguardo riportare più di un esempio. «Si on s'appuie toujours sur le listing du BEPA de 2008, la Commission européenne reconnaissait diverses sensibilités musulmanes, avec un groupe musulman modéré: le Conseil Musulman pour la Coopération en Europe (CMCE), mais aussi des mouvements plus radicaux, plus structurés et plus représentatifs, proches des Frères musulmans: la Federation of Muslim Youth and Students Organisations (FEMYSO) et la Federation of Islamic Organisation in Europe (FIOE). De plus, étaient mentionnés des groupes religieux ultra-minoritaires que certains Etats membres considèrent comme des sectes, comme la Science chrétienne, l'Eglise de Scientologie, les Mormons, les Bahaïs ou la Sokka Gakai, mouvement néo-bouddhiste d'origine japonaise. Par ailleurs, une diversité de dénominations protestantes était listée outre les Eglises historiques (luthériens, réformés, vieux-catholiques et anglicans représentés au sein de la Conférence Européenne des Eglises (CEC, acronyme de l'organisation en anglais). Ainsi, retrouvait-on aussi les quakers, les pentecôtistes, les évangéliques, les adventistes et l'Armée du Salut». Si veda inoltre FRANÇOISE TULKENS, *The European Convention on Human Rights and Church-State Relations. Pluralism vs. Pluralis*, «Stato, Chiesa e pluralismo confessionale», cit., 2011, p. 2 ss.

<sup>42</sup> Cfr. LIBORIO MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, 2010; GIANFRANCO MACRÌ, voce *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 5° Aggiornamento, Torino, UTET, 2012, pp.

livello di Unione Europea: detto diversamente, di usare l'Europa per difendere le posizioni nazionali e per proteggersi dalle possibili ricadute negative sulle condizioni giuridiche privilegiate di cui beneficiano le confessioni religiose nei singoli stati membri.

Se l'Unione Europea, la Corte EDU e quella di Giustizia del Lussemburgo, l'OSCE e la *Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto*, meglio conosciuta come Commissione di Venezia, si sono sforzati, soprattutto in riferimento all'Europa orientale, di ricondurre le politiche in materia di libertà religiosa all'interno di comuni direttrici, è anche vero che tali organismi hanno trovato sul loro cammino una forte resistenza annidata nelle tradizioni costituzionali, nell'organizzazione amministrativa degli Stati e nelle memorie storiche delle singole nazioni. Si tratta di fattori che hanno generato, e che tuttora determinano, diversità strutturali all'interno dei rispettivi sistemi istituzionali. Si tratta di macro-fattori che condizionano profondamente le politiche in materia di libertà religiosa. Spesso non hanno natura giuridica, tuttavia influenzano il prodotto normativo o la prassi giurisprudenziale o, ancora, le modalità operative della pubblica amministrazione, incidendo sul grado complessivo di tutela dei diritti fondamentali, compreso quello di religione.

Quali dunque i macro fenomeni che concorrono a diversificare le scelte politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza? In tal senso vistose disparità emergono tra i vari paesi europei, soprattutto in merito al differente ruolo assunto dalla PA nel governo delle politiche ecclesiastiche. Un apparato amministrativo poco motivato, impreparato sotto il profilo tecnico, timoroso nell'assumersi responsabilità di governo, culturalmente parziale nel rapportarsi al fenomeno religioso<sup>43</sup> inciderà negativamente sul grado finale di tutela della libertà religiosa. Emblematica al riguardo l'esperienza di alcuni paesi dell'Europa orientale, come l'Ungheria o la Repubblica ceca, dove gli apparati amministrativi, ancora fortemente condizionati nel modo di pensare e di agire dall'esperienza del comunismo di stato hanno assunto e continuano ad assumere un atteggiamento ostile nei confronti delle organizzazioni religiose. In tale sistema,<sup>44</sup> infatti, l'apparato amministrativo aveva rappresentato uno strumento fondamentale nelle mani del partito, e quindi dello Stato, per la lotta contro la religione. La verità è

471-484. Su questo tema dello stesso autore si legga anche: *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 8, 2013, pp. 1-14. Inoltre si vedano: GIANLUCA SGUEO, *Lobbying & lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Milano, EGEA, 2012.; PIER LUIGI PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011. Si veda anche GIANNI LONG, *La Conferenza delle chiese europee (KEK) e l'attuazione del Trattato di Lisbona*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 2011, pp. 6 ss. Si legga al riguardo DAVID DURISOTTO, *Unione Europea, chiese e organizzazioni non confessionali (art.17 TFUE)*, cit., pp. 21 ss.

<sup>43</sup> Sia consentito rinviare a ROBERTO MAZZOLA, *Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia*, «Quad. dir. pol. eccl.», 2, 2013, pp. 14 ss.

<sup>44</sup> GIOVANNI BARBERINI, *Stato e religione nel processo di democratizzazione dei Paesi europei post-comunisti*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», cit., 2009, pp. 1-70.

che tale apparato in alcuni paesi non è stato ancora del tutto rinnovato conservando, attraverso i suoi impiegati e dirigenti, un'attitudine mentale fondata sul sospetto verso il religioso, atteggiamento che si concretizza attraverso la legittimazione di percorsi amministrativi particolarmente tortuosi, ricchi di clausole e di condizioni da cui viene fatto dipendere l'accesso a determinati *set* di diritti. Anche se oggi tutti i funzionari pubblici fanno professione di fede democratica, spesso nei paesi entrati nella Unione dopo il 1989 l'apparato burocratico si porta dietro, anche inconsciamente, una mentalità di ostilità nei confronti delle confessioni religiose, una volontà di controllo, diciamo pure di vero e proprio acido giurisdizionalismo. In termini completamente diversi un analogo fenomeno di resistenza al cambiamento sembra constatarsi anche nelle pubbliche amministrazioni statuali dell'Europa occidentale. A diverso titolo, i quadri dirigenti di queste ultime si sentono infatti investiti del ruolo di difesa e salvaguardia di modelli e modi di pensare i rapporti con la religiosità istituzionalizzata espressione di epoche storiche e frutto di compromessi politici spesso superati dalle dinamiche della storia.

La disomogeneità, tuttavia non è ascrivibile alla sola organizzazione amministrativa dello Stato. Essa si manifesta soprattutto sul piano delle fonti del diritto. Accanto a paesi dotati di una legge organica e moderna sulla libertà religiosa, coabitano ordinamenti dotati di norme di diritto comune ormai datate, si pensi alla legge di separazione del 1905 in Francia o a quella italiana sui culti ammessi del 1929, vere icone di una tavola di valori culturali e ideologici che lo Stato si sente in dovere, anche giuridico, di difendere, nella misura in cui dalla loro tutela viene fatta dipendere l'identità della nazione. Questo non significa che la legge organica di per sé offra migliori garanzie di tutela del diritto di libertà religiosa. Lo dimostrano alcune recenti norme unilaterali dello Stato destinate a regolare il fenomeno religioso nei paesi dell'ex Patto di Varsavia. Esse spesso risultano carenti sotto il profilo della tutela del pluralismo religioso. Si pensi alla legge organica sulle comunità religiose della Lituania del 1995, la quale conferisce lo status di Chiesa tradizionale solo a quelle comunità che hanno, di fatto, una base nella società, ovvero solo se fanno parte della tradizione storica della Lituania, prevedendo, così, requisiti selettivi particolarmente severi per poter essere riconosciuti come comunità religiose tradizionali. Un impianto normativo che si ritrova in Slovacchia dove la l. 192/1992 prevede che le società religiose possano ottenere la registrazione, solo se dimostrino di raggiungere il numero minimo di 20.000 aderenti adulti. Si tratta di una misura di carattere spiccatamente giurisdizionalista e, in pratica, limitativa della libertà associativa, anche se, va detto, è comunque riconosciuta la libertà religiosa di coloro che si associano senza ottenere la registrazione.<sup>45</sup>

Certamente una legge organica che assicuri, come di regola accade soprattutto con le norme di nuova generazione, la parità giuridica di tutte le confessioni

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 52.

religiose, il divieto di ogni forma di discriminazione, la regolamentazione equa delle procedure per la registrazione ed il riconoscimento della personalità giuridica, consentirebbe uno standard di tutela del diritto di libertà religiosa di primo ordine: tuttavia, tale risultato può essere in tutto o in parte vanificato, qualora una simile disposizione s'inserisca all'interno di una normativa di diritto interno espressione di una visione politica debole e timorosa di pluralismo.

La rapida disamina dei fattori di differenza nell'ambito delle politiche sulla libertà religiosa impone di riflettere su di un ultimo aspetto, dal debole profilo giuridico, ma dal rilevante valore politico e sociale. Ciò che spesso distingue le politiche sulla libertà religiosa è, infatti, la presenza o non di uno iato fra strumento normativo e motivazione politica. Ciò che fa la differenza è sempre più spesso il grado di slancio e di entusiasmo o di speranza nel concepire una politica di collaborazione e di coinvolgimento delle agenzie di senso nei processi democratici. La cooperazione, il dialogo, l'anelito ad un maturo pluralismo, sono obiettivi e strategie che, affinché agiscano come fattori di arricchimento del sistema democratico, presuppongono che si vada oltre la tecnicità del diritto, oltre la prospettiva della mera convivenza, richiedendo da parte di tutti gli attori sociali, politici e amministrativi in particolare, una partecipazione emotiva e condivisa su un progetto di valori comuni.<sup>46</sup>

V'è un imperativo che sta a monte del complesso sistema delle politiche in materia di libertà religiosa: la ricerca di un equilibrio fra diversità e libertà. Si tratta, così si è espresso il Consiglio d'Europa nel *Rapporto* del 2011 *Living together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe. Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe*<sup>47</sup> di ripensare i fondamenti della convivenza, e per fare ciò è necessario un cambio di paradigma culturale nel concepire l'idea stessa di religione. Urge che la classe dirigente di uno Stato torni a ripensare in forme nuove il ruolo delle religioni. Niente di più miope ritenere che tale diritto sia marginale e inutile, niente di più dannoso di escluderlo da qualsiasi agenda politica.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, cit., p. 13.

<sup>47</sup> *Living together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe. Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe*, in <http://www.coe.int/it/web/portal/topics-living-together> (23 luglio 2015).

<sup>48</sup> «le pluralisme religieux est une donnée fondamentale de notre temps», osserva E. Macron, *E. Macron aux Bernardins: le discours du 9 avril 2018*, cit., «Monseigneur Lustiger en avait eu l'intuition forte lorsqu'il a voulu faire revivre le Collège des Bernardins pour accueillir tous les dialogues. L'Histoire lui a donné raison. Il n'y a pas plus urgent aujourd'hui qu'accroître la connaissance mutuelle des peuples, des cultures, des religions; il n'y a d'autres moyens pour cela que la rencontre par la voix mais aussi par les livres, par le travail partagé; toutes choses dont Benoît XVI avait raconté l'enracinement dans la pensée cistercienne lors de son passage ici en 2008».