

## Per una difesa del pluralismo religioso in Europa

Roberto Mazzola

Desidero affrontare il tema della libertà religiosa nelle società multiculturali riflettendo su due principali questioni. Innanzitutto capire se in Europa il pluralismo religioso possa considerarsi ancora un valore, e, in secondo luogo, se tale principio si stia in generale indebolendo o risulti essere, al contrario, efficacemente tutelato dai sistemi giuridici europei.

In merito al fatto di considerare il pluralismo religioso come valore muoverei da un semplice assioma: generalmente è meglio vivere in una società pluralista piuttosto che in un sistema “monopolista”. L’affermazione, a prima vista, sembra essere banale, tuttavia ciò che è accaduto a Utoya il 23 luglio del 2011 rende tale constatazione meno ovvia di quanto possa apparire a prima vista. I fatti verificatisi in Norvegia dimostrano, infatti, quanto sia per nulla scontata l’idea che il pluralismo religioso costituisca un valore condiviso. Breivik nel dichiarare di avere agito per combattere il multiculturalismo e per difendere la cultura norvegese dall’immigrazione islamica ha dimostrato di mal sopportare qualsiasi forma di convivenza fondata su diversità e pluralismo, soprattutto se di natura etnico-religiosa<sup>1</sup>.

Per i militanti del *Partito olandese per la Libertà*<sup>2</sup>, per quelli del *Fronte Nazionale francese*<sup>3</sup> e del *Partito del Progresso norvegese*<sup>4</sup>, o ancora, per i membri del *Vlaams Belang*<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. B. Valli, *Il cuore nero dell'Europa*, in «la Repubblica», 25 luglio 2011, p. 1.

<sup>2</sup> Il *Partito per la libertà* (Pvv), anti-islamico e anti-europeista guidato da Geert Wilders, è risultato il vero vincitore delle elezioni. Con il 93 per cento delle schede contate, la formazione xenofoba ha ottenuto quasi il 17 per cento dei voti (contro il 5,6 per cento delle politiche del 2006). Un dato che, se definitivamente confermato, farebbe balzare il Pvv al secondo posto tra i partiti olandesi, consentendogli di portare a Strasburgo 4 parlamentari sui 25 spettanti all'Olanda.

<sup>3</sup> Globalizzazione e immigrazione fanno paura al nuovo *Fronte nazionale francese*. Paure che il partito francese condivide con altri partiti di Paesi europei, dalla Lega Nord al Partito della Libertà di Gert Wilder in Olanda ai Democratici svedesi di Jimmie Akersson.

<sup>4</sup> Il *Partito del Progresso* fondato in Norvegia nel 1973 è oggi il secondo partito nel Parlamento e ha costruito un ampio consenso a partire da posizioni conservatrici, antistataliste e populiste, con un forte accento di opposizione all’immigrazione e xenofobia

<sup>5</sup> Alcuni dei punti del programma politico del *Vlaams Belang* Belga consistono nell’eliminazione del diritto di voto nelle elezioni comunali agli immigrati che non abbiamo chiesto la naturalizzazione, il veto all’ingresso della Turchia nell’Unione Europea come contrasto ad una paventata islamizzazione del continente

belga o per alcuni esponenti della *Lega Nord italiana*<sup>6</sup>, il pluralismo costituisce un male da cui difendersi. La cosa non sorprende<sup>7</sup>, in quanto, osserva Dahrendorf, in linea di massima le persone preferiscono stare con i propri simili e non amano il mondo multiculturale e plurireligioso<sup>8</sup>. Tuttavia il mondo, osserva ancora lo scienziato sociale tedesco «non è fatto di comode case in cui gli uomini possano vivere in piena distensione fra i loro simili»<sup>9</sup>: al contrario, il diverso, lo straniero, il religiosamente altro sono componenti ineliminabili della storia umana con i quali bisogna, piaccia o non, confrontarsi, consapevoli che proprio nel conflitto, nella eterogeneità e nelle differenze si ritrovano le ragioni forti dello stare insieme. Insomma, penso esistano più motivi per ritenere che ciascuno di noi abbia tutto da guadagnare nel vivere in società plurali, anche perché, così spiega Dahl, là dove sussiste un sistema pluralista, v'è «una migliore tutela degli interessi degli individui e una più solida democrazia»<sup>10</sup>. Il concetto di pluralismo, osserva infatti il politologo americano,

<sup>6</sup> Alcuni punti programmatici della Lega Nord in merito alla proposta dell'inserimento dell'ora di religione islamica in alternativa a quella cattolica testimoniano la resistenza verso forme multiculturali di società: «è necessario tutelare l'ora di religione cattolica nelle scuole italiane poiché la civiltà occidentale, di cui il nostro Paese è una delle culle, scaturisce dal sistema di valori di cui la cultura cristiana si è resa interprete nel corso dei secoli; le radici storico-culturali della nostra Comunità non possono essere messe in discussione da operazioni tendenti ad una progressiva omologazione culturale, nel nome di un auspicato relativismo il cui risultato sarebbe un vuoto abissale di valori e una conseguente grave minaccia nei confronti della civiltà occidentale integrazione significa conoscere e rispettare pienamente le leggi vigenti e le regole, soprattutto culturali, che fondano il sistema sociale del Paese ospitante», in [www.padaniaoffice.org](http://www.padaniaoffice.org) (visitato il 2/01/2012).

<sup>7</sup> Per il sociologo spagnolo M. Castells, *Europa xenofoba*, in [www.internazionale.it](http://www.internazionale.it) (visitato il 20 dicembre 2011), «Il problema non è Sarkozy che espelle i rom senza rispettare i loro diritti, ma l'82 per cento dei francesi che lo applaude. È come quei marsigliesi che, in una città con il 25 per cento di musulmani, sono favorevoli al divieto del richiamo dei muezzin alla preghiera: sarebbe come vietare il suono delle campane delle chiese. Gli svizzeri sono stati più diretti, approvando per referendum il divieto di costruire nuovi minareti. A tedeschi e francesi sarebbe piaciuto imitarli. Il divieto di indossare il velo integrale per strada (Francia, Italia) o negli edifici pubblici (Catalogna) è un'espressione di razzismo e intolleranza mascherata da difesa delle donne (a cui peraltro non si chiede nemmeno un parere). Anche se le persone esplicitamente razziste sono una minoranza, la xenofobia è in rapido aumento e sta diventando un atteggiamento maggioritario in tutt'Europa». Si veda anche U. Fichtner, *American Muslims Face Growing Prejudice*, in [www.spiegel.de/international/world/](http://www.spiegel.de/international/world/) (visitato il 20 dicembre 2011).

<sup>8</sup> R. Dahrendorf, *Der Wiederbeginn der Geschichte. Vom Fall der Mauer zum Krieg im Irak. Reden und Aufsätze*, München, 2004, p. 37 (trad. it di M. Sampaolo, *La società riaperta. Dal Crollo del muro alla guerra in Iraq*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 41).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> R. Dahl, *Intervista sul pluralismo*, a cura di G. Bosetti, Laterza, Roma-Bari 2002, p. 4. È anche vero, evidenzia R. Dahl, *Intervista sul pluralismo*, p. 23, che oltre un certo limite il pluralismo rende più difficili i processi decisionali, tuttavia in generale «credo che il pluralismo, se mantenuto entro certi limiti, faciliti il governare».

si non indica soltanto la varietà di opinioni, la libertà di espressione di opposizione e così via, esso esprime un insieme di momenti della vita politica e sociale, organizzazioni, associazioni, partiti, chiese, gruppi di interesse e di opinione nei quali si generano le condizioni decisive per la democrazia. Il cuore della faccenda (la democrazia) è dunque il pluralismo<sup>11</sup>.

Se tutto ciò vale per il pluralismo in generale, ancora più vero lo è per quello religioso. A sostenerlo, questa volta, non è la dottrina, ma la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale il principio pluralista innerva l'intera *Convenzione* e costituisce uno dei suoi fondamentali principi interpretativi. I concetti di «pluralismo» e di «diversità», così afferma la Seconda Sezione della Corte di Strasburgo nella sentenza *Refah Partisi c. Turchia* del 2003<sup>12</sup>, sostanziano la nozione di «democrazia», considerata come il solo modello politico compatibile con la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*. Per la Corte, dunque, coerentemente all'indirizzo giurisprudenziale inaugurato nel lontano 1976 con il caso *Handyside c. Regno Unito*: «pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une société démocratique»<sup>13</sup>, l'unica, quest'ultima, in grado di assicurare uno spazio aperto rispettoso delle minoranze religiose e di impedire alle maggioranze confessionali di

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Corte EDU, *Refah Partisi (Partito della Prosperità) e altri c. Turchia* [GC], n. 41340/98, 41342/98, 41343/98 e 41344/98, sentenza, 13 febbraio 2003, par. 86 CEDU 2003-II. Si vedano al riguardo le riflessioni critiche della più recente dottrina: R. Bottoni, *Brevi considerazioni sul principio di laicità in Turchia alla luce dei recenti sviluppi*, in «Quad. dir. pol. eccl.» 2 (2008), pp. 431; F. Margiotta Broglio, *Principio costituzionale di laicità e partiti politici nell'ordinamento della Turchia*, in «Rivista di studi politici internazionali» 4 (2002), pp. 629 e ss.; E. Öktem, *Evoluzione del rapporto fra laicità e Islam in Turchia*, in «Rivista della cooperazione giuridica internazionale», 6 (2004), pp. 100 e ss.; S. Ceccanti, *Anche la Corte di Strasburgo arruolata nella "guerra di civiltà"?*, in «Quad. cost.», 1 (2002), pp. 81 e ss. In particolare sul caso si legga: M. Parisi, *Scioglimento di un partito politico ad ispirazione religiosa e garanzia dei diritti fondamentali nelle società democratiche: la Turchia e il caso Refah Partisi*, in A. Musi (a cura di), *Forma-partito e democrazie dell'Europa mediterranea: origini, sviluppi, prospettive*, Rubettino, Soveria Mannelli 2007, p. 133, ed ancora, S. Ferrari, *Tra geo-diritti e teo-diritti. Riflessioni sulle religioni come centri transnazionali di identità*, in «Quad. dir. pol. eccl.», 1 (2007), pp. 171-172; M. Parisi, *Il caso Refah Partisi: il principio di laicità alla prova della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in «Coscienza e libertà», 39 (2005), p. 79. H. Güllalp, *Globalization and Political Islam: The Social Bases of Turkey's Welfare Party*, in «International Journal of Middle East Studies», 33 (2001), 3, pp. 433-448; M. H. Yavuz, *Political Islam and the Welfare (Refah) Party in Turkey*, in *Comparative Politics*, 30 (1997), pp. 63-82. Si confronti inoltre C. Cianitto - R. Bottoni - M. Parisi, *Laicità e sicurezza nel sistema costituzionale turco: il caso Refah Partisi (Partito della Prosperità) e altri c. Turchia*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, a cura di R. Mazzola, il Mulino, Bologna, 2012 (in corso di pubblicazione); Cfr. anche R. Bottoni, *Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo I.A. e Aydin Tatlav: una riconsiderazione del rapporto tra libertà religiosa e laicità in Turchia?*, in «Quad. dir. pol. eccl.», 3 (2006), pp. 841-842.

<sup>13</sup> Corte EDU, *Leyla Şahin c. Turchia* [GC], sentenza, 10 novembre 2005, par. 108, n. 44774/98, par. 108, CEDU 2005-XI. Si veda sul punto P. Voyatzis *Pluralismo e libertà di religione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, cit., p. 102.

abusare, così si legge nella sentenza relativa al caso *Young c. Regno Unito* del 1981, della loro posizione dominante<sup>14</sup>.

Appurata l'importanza del pluralismo religioso urge chiedersi se attualmente in Europa tale valore sia sufficientemente protetto e garantito. Più esplicitamente è doveroso interrogarsi sul fatto se tale forma di pluralismo sia o non soggetta a gravi processi di erosione e se pertanto le minoranze religiose nei paesi membri del Consiglio d'Europa, rispetto a vent'anni fa, siano o non meno tutelate e libere. Nel rispondere a questi interrogativi tralascio volutamente i profili più appariscenti del problema connessi ai fenomeni di antisemitismo, islamofobia, discriminazione per motivi religiosi e odio religioso, i quali, penso al Rapporto del 2010 della Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa: "Islam, Islamism and Islamophobia in Europe"<sup>15</sup>, denunciano da tempo il progressivo aumento del grado di intolleranza e di discriminazione verso le comunità musulmane. Dinanzi a tali fenomeni le istituzioni, sia nazionali sia internazionali, hanno risposto, in questi anni, in maniera puntuale attraverso direttive, rapporti, leggi speciali e buone pratiche a dimostrazione della consapevolezza della gravità del problema e della volontà di porvi rimedio. Penso, a titolo d'esempio, alla l. 25 luglio 1993, n. 205<sup>16</sup> approvata in Italia al fine di combattere specifiche forme di discriminazioni etniche, razziali e religiose o, ancora, al Rapporto del Parlamento Europeo nel 2007 dal titolo: "L'Islam dans l'Union Européenne quel enjeu pour l'avenir?"<sup>17</sup>. Il punto sul quale, al contrario, vorrei concentrare l'attenzione per riflettere sullo stato di salute del pluralismo religioso nel Continente europeo concerne un profilo molto meno appariscente, ma non meno preoccupante. Si tratta della contraddittoria posizione spesso assunta dalle istituzioni nazionali rispetto a questo fenomeno. Alle solenni dichiarazioni contenute nelle carte costituzionali o nei trattati internazionali a favore della eguale libertà di ogni fede davanti alla legge corrisponde, con sempre più frequenza, un graduale ridimensionamento degli spazi di libertà attuati dagli stessi ordinamenti statali, spesso con l'avallo degli organismi internazionali o comunitari<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Corte EDU, *Young, James and Webster c. Regno Unito [GC]*, sentenza 13 agosto 1981, n. 7601/76; 7806/77), par. 6, CEDU 1981- V. Sul punto si leggano le riflessioni critiche di M. Ventura, *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, cit., p.308.

<sup>15</sup> Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare, Raccomandazione del 23 giugno 2010, n. 1927: «Islam, Islamism and Islamophobia in Europe», in <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1927.htm> (visitato il 23 settembre 2011).

<sup>16</sup> Artt. 2 comma 1 e 3 comma 1 Legge n. 205/93 (c.d legge Mancino) *Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*, pubblicato nella G.U. 27 aprile 1993, n. 97 e convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 25 giugno 1993, n. 205 (G.U. 26 giugno 1993, n. 148).

<sup>17</sup> Parlamento Europeo - Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion, Culture et éducation: "L'Islam dans l'Union Européenne quel enjeu pour l'avenir?", Étude IP/B/CULT/IC/2006\_061 14/05/2007.

<sup>18</sup> Si veda l'ampia letteratura maturata in ambito giuspubblicistico sul tema della "democrazia protetta". In particolare cfr. P. Bonetti, *Terrorismo emergenza e costituzioni democratiche*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 9 ss. Inoltre, fondamentale per la comprensione del problema è la lettura di G.

Si tratta di un fenomeno preoccupante che si è gradualmente diffuso negli ultimi vent'anni. Le ragioni di ciò sono complesse, tuttavia mi sembra che quattro siano le principali cause generatrici di questo fenomeno: i) la dissoluzione del sistema sovietico e la conseguente ridefinizione, a partire dal 1989, degli assetti istituzionali e politici dei paesi dell'Europa orientale; ii) l'enfaticizzazione in Occidente, dopo il 2001, delle politiche di sicurezza; iii) i processi migratori; iv) la debolezza organizzativa e rappresentativa in specifici contesti nazionali europei di alcune organizzazioni religiose di minoranza: penso, ad esempio, a quella islamica in Italia. L'interrogativo di fondo cui tentare di dare risposta consiste dunque nel chiedersi in che modo tali macrofenomeni incidano sulle dinamiche istituzionali indebolendo il livello generale di pluralismo religioso. In merito al primo punto è più che evidente che la dissoluzione del sistema bipolare fondato sulla contrapposizione fra sistemi socialisti di matrice marxista e modelli capitalistici di ispirazione liberale abbia indebolito in Europa l'asse cattolico-protestante conseguentemente alla massiccia entrata, all'interno del Consiglio d'Europa, di paesi a maggioranza ortodossa<sup>19</sup>. Tra il 1990 e il 2003 sono stati, infatti, ammessi a far parte del Consiglio d'Europa ventiquattro nuovi paesi, tutti di tradizione ortodossa<sup>20</sup>. Se per certi versi i modelli di rapporto fra questi stati e le confessioni religiose sono stati ereditati e mediati da quelli sperimentati in Occidente, la verità è che certi difetti presenti nel sistema occidentale, si sono amplificati negli ex paesi comunisti peggiorando la posizione giuridica delle minoranze religiose e indebolendo il livello generale di pluralismo nel continente europeo. Infatti, nella difficile transizione dal regime di socialismo reale a quello democratico le Chiese ortodosse, un tempo all'opposizione, oggi chiese di

---

De Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano 1971, pp. 237 ss. e ancora la raccolta di saggi dal titolo: *Democrazie protette e protezione della democrazia*, a cura di A. Di Giovine, G.F. Ferrari, N. Olivetti Rason, Giappichelli, Torino 2005.

<sup>19</sup> Cfr., R. Mazzola, *Chiese cristiane pluralismo religioso e democrazia liberale*, in *Chiese cristiane pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, a cura di F. Bolgiani, F. Margiotta Broglio, R. Mazzola, Il Mulino, Bologna 2006, pp. 29 ss. Si vedano inoltre: G. Barberini, *La libertà di religione nel processo di democratizzazione degli stati dell'Europa centrale ed orientale*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di S. Ferrari, W. Cole Durham Jr. e A.A. Sewell, il Mulino, Bologna 2004, pp. 9 ss.; A.G. Chizzoniti, *Introduzione: Giovanni Paolo II, e la ricostruzione democratica dei Paesi dell'Est*, in *Chiesa cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, a cura di Antonio G. Chizzoniti, Vita e Pensiero, Milano 2004, pp. VI-XIV. Si vedano, sotto il profilo politico-istituzionale, le riflessioni di R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Eastern Europe*, Chatto & Winds, London 1990, pp. 93 ss. Del medesimo autore si legga anche: *Road to Freedom: Democratization and its Problems in East Central Europe*, in P. Volten, *Uncertain Futures: Eastern Europe and Democracy*, Institute for East-West Security Studies, New York 1990, p. 15. Si veda anche G. Casuscelli, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in [www.statochiese.it](http://www.statochiese.it) (visitato il 10 dicembre 2011).

<sup>20</sup> Cfr. S. Ferrari, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione Europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, cit., pp. 25 ss. Dello stesso Autore l'analisi quantitativa della produzione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo è apparsa anche nella rivista "il Regno", nell'articolo intitolato *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in «il Regno-att.», 6 (2011), pp. 191-199.

maggioranza, hanno svolto un ruolo politico determinante per la rinascita sociale, economica e democratica. Ciò ha prodotto come conseguenza immediata il rafforzamento del principio di «sinfonia», da sempre alla base dei rapporti fra stato e chiese in Europa orientale. Si tratta di qualcosa di più profondo della mera idea di collaborazione sperimentata in Europa occidentale, in quanto il concetto di «sinfonia» evoca innanzitutto la intima connessione fra nazione e religione di maggioranza, con significative conseguenze sul piano del pluralismo e della democrazia. Nella maggioranza dei casi, infatti, la ripartizione dei diritti e delle libertà ha avvantaggiato i soggetti religiosi più affidabili sul piano della fedeltà alla nazione. Questo significa che i paesi dell'Europa orientale hanno perso l'occasione di superare i difetti delle politiche ecclesiastiche dell'Europa occidentale, non solo perché ne hanno riprodotto i limiti, ma soprattutto perché li hanno addirittura amplificati e aggravati<sup>21</sup>. In molti di questi paesi, infatti, si è verificato un vero e proprio regresso sul piano della libertà religiosa in forma associata, attraverso un uso ancora più arbitrario e diffuso del criterio selettivo, tanto da mettere in pericolo i diritti soggettivi dei fedeli appartenenti a organizzazioni religiose diverse da quelle di maggioranza, o quanto meno da minore tempo presenti sul territorio. Così, ad esempio, l'art. 14 della legge n. 979-XII del 24 marzo 1992 sui culti approvata dal legislatore moldavo ha subordinato alla procedura della registrazione, soggetta alla totale discrezionalità del potere esecutivo, l'acquisizione della personalità giuridica da cui dipende, a sua volta, il diritto di acquisto o di locazione di immobili necessari, tra l'altro, all'esercizio del culto. In sintesi: la percezione complessiva è che l'Europa occidentale abbia trasmesso all'Europa orientale quelle norme e istituti che in Occidente erano più bisognosi di revisione abbassando, in tal modo, il livello generale di pluralismo e il grado di tutela del diritto di libertà religiosa individuale tra i paesi del Consiglio d'Europa. Dato confermato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo dove la maggioranza delle decisioni di condanna negli ultimi vent'anni ha riguardato paesi di tradizione ortodossa<sup>22</sup>. Diversa l'analisi, invece, del problema della difficile conciliazione fra sicurezza e libertà religiosa<sup>23</sup>. È palese il fatto che quest'ultima, a partire dal 2001, abbia subito ripetute limitazioni in conseguenza degli episodi di violenza terroristica avvenuti fra Stati Uniti e Europa. I provvedimenti limitativi della libertà religiosa, il più delle volte giustificati e conformi al dettato normativo costituzionale dei singoli stati e del diritto

<sup>21</sup> R. Mazzola, *Chiese cristiane pluralismo religioso e democrazia liberale*, cit., pp. 30 ss.

<sup>22</sup> Osserva a questo proposito S. Ferrari, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione Europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, cit., p. 31: «[...] sulla base di queste tabelle si possono formulare le seguenti osservazioni: a) le decisioni della Corte – se poste in relazione alla demografia religiosa degli Stati che ne sono oggetto (cfr. tab.2) – non risultano distribuite in maniera omogenea. Colpisce innanzitutto la scarsità di decisioni relative ai paesi protestanti e l'abbondanza di quelle che riguardano i paesi musulmani; va rilevata inoltre l'attenzione dedicata dalla Corte, tra i paesi cristiani, a quelli di religione ortodossa».

<sup>23</sup> Cfr. G. De Vergottini, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo*, in «Rass. parl.», 2004, p. 438.

internazionale, in alcuni casi si sono dimostrati, al contrario, incompatibili con le più elementari istanze di una democrazia pluralista<sup>24</sup>. Ciò ha contribuito a creare in Europa un clima poco favorevole all'estensione delle garanzie di libertà ed uguaglianza religiosa. Anzi, ha consentito l'introduzione di misure scarsamente rispettose dei principi liberali e della uguale libertà tra i differenti gruppi religiosi, in piena sintonia con quella crisi di fiducia che nell'Unione Europea ha colpito i valori di libertà ed uguaglianza. Dopo l'11 settembre le religioni, soprattutto quelle di minoranza, hanno infatti perduto la loro presunzione di innocenza. L'onere della prova, in merito alla loro conformità ai sistemi democratici, grava ormai su quest'ultime. Esse devono, se non dimostrare agli stati i benefici che potrebbero apportare alla società civile, quantomeno provare di essere totalmente innocue. La forte domanda di sicurezza sta producendo, dunque, significative trasformazioni degli assetti istituzionali democratici. Innanzitutto è in atto una ridefinizione degli equilibri di forza fra i tre classici poteri statuali: esecutivo, giudiziario e legislativo. In particolare si assiste ad un sempre più marcato utilizzo, nel governo delle politiche aventi ad oggetto la tutela dei diritti fondamentali, di provvedimenti di natura amministrativa a scapito di quelli legislativi. Lo testimonia, nel Regno Unito, il *Terrorism Act* del 2000. Esso, infatti, consentiva al *Secretary of State* di proscrivere una qualsiasi organizzazione religiosa sospetta di svolgere attività terroristica attraverso un semplice provvedimento amministrativo, senza alcun controllo di natura giurisdizionale. La dottrina, giustamente, ha sempre osservato che una normativa del genere finiva con l'interferire gravemente con la libertà di religione di tutti i membri della organizzazione religiosa segnalata come pericolosa, anche quelli del tutto estranei alle azioni di natura terroristica o più semplicemente violenta. Considerazione tanto più vera, quanto più l'organizzazione vietata risultasse essere l'unica e sola realtà religiosa attraverso la quale il fedele avrebbe potuto professare il proprio diritto di culto<sup>25</sup>. Ma ancora più significativo, in tal senso, è l'uso che è stato fatto a livello di amministrazioni locali di alcuni provvedimenti amministrativi. Mi riferisco, in particolare, alle politiche di sicurezza condotte da più sindaci italiani attraverso l'utilizzo delle c.d. *ordinanze libere*. Il fatto che tali atti di governo siano, sotto il profilo della forza di legge, del tutto equiparabili alle leggi con l'aggravante,

<sup>24</sup> Osserva infatti S. Ferrari, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in «Quad. dir. pol. eccl.», 1 (2005), p. 177, come il nuovo equilibrio tra sicurezza e libertà, scaturito dagli eventi dell'11 settembre «è destinato ad incidere su alcuni principi di fondo che definiscono il ruolo della religione nella società europea. E' improbabile che quegli eventi abbiano la forza di trasformare in profondità i caratteri fondamentali del sistema europeo di relazioni tra Chiesa e Stato, ma essi potranno dare nuovo impulso a processi già in atto che riguardano, in particolare, la separazione tra Stato e Chiesa e la nozione di religione tradizionale ». Si veda sul tema della sicurezza anche R. Mazzola, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano 2005.

<sup>25</sup> Cfr. S. Ferrari, *op.ult.cit.*, p. 170. Si segnala il recente saggio di I. Buruma, *Taming the Gods. Religion and Democracy on Three Continents*, Princeton University Press, Princeton&Oxford 2010, pp. 1 ss, (trad. it. di E. Del Sero, *Domare gli dei. Religione e democrazia in tre continenti*, Laterza, Roma-Bari 2011, pp. IX ss).

però, di essere privi del valore di legge, e pertanto non soggetti ad alcun controllo di legittimità costituzionale, ha finito per accrescere i timori di una più debole tutela dei diritti fondamentali individuali e collettivi a livello periferico<sup>26</sup>. La discrezionalità con cui sono state utilizzate in questi ultimi anni le ordinanze sindacali ha creato, inoltre, ulteriori problemi sotto il profilo dell'eguale libertà religiosa, così come sancita dal primo comma dell'art. 8 Cost. italiana. È infatti, molto alto il rischio che il diritto di libertà religiosa finisca per essere tutelato sul territorio nazionale in modo ingiustificatamente difforme, in quanto soggetto alla discrezionalità amministrativa e in balia di motivazioni del tutto estemporanee e arbitrarie, spesso dettate da mere ragioni elettorali, con l'aggravante che tale disciplina, così come predisposta dalla ordinanza, si perpetui nel tempo e assuma carattere generale per l'intera comunità locale, nonostante il venir meno delle ragioni particolari di sicurezza che l'avevano giustificata. Si sta, in altri termini, assistendo, in nome e nell'interesse della sicurezza, ad un ribaltamento degli equilibri istituzionali. Se le leggi statali o regionali dovrebbero, di regola, precedere e regolare l'esercizio del potere esecutivo degli enti locali, oggi, di fatto, in molti casi l'ordine viene invertito: sono i sindaci con le loro ordinanze che finiscono per condizionare e orientare le scelte del legislatore. Analoghe considerazioni vanno fatte in merito ad alcune direttive ministeriali<sup>27</sup> attraverso le quali si è accentuata la demarcazione in chiave securitaria e identitaria degli spazi urbani<sup>28</sup>. In più casi, poi, le istanze di sicurezza hanno inciso sugli stessi rapporti fra stato e organizzazioni religiose, producendo un progressivo indebolimento del principio di separazione. Gli stati, infatti, essendo molto più sospettosi di prima nei confronti delle organizzazioni religiose stanno rivendicando, in misura ben maggiore che in passato, il diritto di conoscere ciò che una comunità religiosa professa e pratica<sup>29</sup>. Tutto ciò ha importanti conseguenze sul sistema pluralista, in quanto favorisce l'incremento dei controlli e delle ingerenze sulle

<sup>26</sup> Cfr. R. Mazzola, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in Atti del Convegno dell'ADEC (Bari 17-18 settembre 2009), in [www.statochiese.it](http://www.statochiese.it) (visitato il 12 novembre 2011). Si vedano inoltre: Cfr. anche P. Cavana, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Annali-Quaderni della Università degli Studi del Molise. Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di M. Parisi, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli 2006, pp. 43 ss; R. Mazzola, *Libertà di culto e «sicurezza urbana» nella «Direttiva» del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili*, in «Quad. dir. pol. eccl.», 2 (2009), pp. 403 ss; A. Algostino, *L'ordinanza del sindaco di Rovato e il pericolo di «contaminazione» dei valori cristiani. Nota a margine di un atto «considerato radicalmente nullo»*, in «Diritto, imm. citt.», 2 (2001), pp. 84-91; G. Razzano, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in [www.associazionecostituzionalisti.it](http://www.associazionecostituzionalisti.it) (visitato il 3/09/2011), p. 28. Si veda anche il Rapporto Cittalia-Fondazione ANCI ricerche «Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana», marzo 2009, pp. 63 ss, in [www.anci.it](http://www.anci.it) (visitato il 3/10/2011).

<sup>27</sup> In particolare viene in considerazione la Circolare ai Prefetti del 26 gennaio 2009 rubricata come «Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili».

<sup>28</sup> R. Mazzola, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, cit., pp. 5 ss. Cfr. anche I. Curti, *Inclusione e coesione sociale: le vie della partecipazione*, in Atti del Convegno di Genova 29 Settembre 2008, in [www.anci.it](http://www.anci.it) (visitato il 3/09/2011).

<sup>29</sup> Cfr. S. Ferrari, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, cit., pp. 178 ss.

pratiche religiose e culturali e, in alcuni casi, finanche sugli apparati dottrinali. In tal senso, se in alcuni casi ciò potrebbe anche essere giustificato dai fatti, il pericolo insito in questo approccio è che alcuni governi potrebbero sfruttare la questione della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico per sorvegliare, nel pieno rispetto dello stato di diritto, non solo i gruppi religiosi effettivamente violenti e pericolosi, ma anche le comunità religiose considerate dalla maggioranza della società civile: 'impopolari', «vale a dire gruppi che credono e si comportano in un modo [non condiviso] dalla maggioranza dei cittadini»<sup>30</sup>. Se questo atteggiamento dovesse prevalere, gli argomenti richiamanti il diritto alla sicurezza si trasformerebbero in un utile strumento per dare corpo ai sospetti esistenti nei confronti di alcune minoranze religiose che serpeggiano da tempo in Europa, tanto occidentale quanto orientale. La verità è che qualunque scelta prevalga, il rischio insito in questa politica è quello di vedere piegata la nozione di sicurezza nazionale a finalità che hanno poco a che fare con l'esigenza di combattere la violenza religiosamente motivata<sup>31</sup>.

*Rally around the flag*<sup>32</sup>, e passo così a riflettere sul terzo macrofenomeno, è una espressione usata per esprimere l'attaccamento alla propria nazione, ma potrebbe essere utilizzata anche in tutti quei casi in cui la religione di maggioranza rivendica il proprio ruolo di dispensatore di senso e di valori per l'intera comunità politica. Il fenomeno richiama il peso delle politiche identitarie dando linfa ai nazionalismi e riposizionando al centro delle agende politiche di molti paesi il tema della identità culturale e nazionale, spesso associata alle tradizioni religiose della maggioranza. Nazione e religione sono così tornate ad essere utilizzate come agenti di senso e di appartenenza. I fenomeni migratori e l'alto grado di pluralismo sempre più spesso spingono infatti gli ordinamenti statali a ricercare un punto fermo su cui ancorare tanto le istituzioni quanto la società civile. Qui non si tratta solo del problema della coesistenza dei valori. La posta in gioco è molto più alta: si tratta di definire quali dovranno essere le "culture guida", ovvero, quali dovranno essere i gruppi che avranno la forza di dare tono e indirizzi alle élite dirigenti. Saranno le chiese attraverso i tentativi, più o meno fortunati, di dare sostanza ad una vera e propria "religione civile" in cui possa riconoscersi un'ampia porzione della popolazione? Saranno gli stati attraverso il modello di patriottismo costituzionale elaborato dai

<sup>30</sup> Si veda a questo riguardo, innanzitutto il *Rapporto Guyard*: "Le Sette in Francia", doc. n. 2468, redatto a nome della *Commissione di Inchiesta sulle Sette*, riportato alla Presidenza dell'Assemblea Nazionale il 22 Dicembre 1995, e rilasciato a Parigi nel 1996. Più di recente la discussa legge francese sulle c.d. "sette" (l. 2001-504 del 12 giugno 2011). Per un commento sul punto si segnalano: R. Sarra, *Nuovi movimenti religiosi tra diritto comune e legislazione speciale: prospettive europee e legge francese sui «mouvements sectaires»*, in *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, 2 (2003), pp. 195-201. Si veda anche in chiave più generale il contributo di A. Mantineo, *Associazioni religiose e "nuovi movimenti" religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario*, in [www.statocinese.it](http://www.statocinese.it) (visitato il 2/01/2012).

<sup>31</sup> Cfr. S. Ferrari, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, cit., pp. 166 ss.

<sup>32</sup> La formula può essere tradotta in: "raccogliersi intorno alla bandiera". Con tale espressione gli scienziati sociali intendono descrivere gli atteggiamenti e i discorsi pubblici che enfatizzano il patriottismo e penalizzano il dissenso. Si veda sul punto R. Dahl, *Intervista sul pluralismo*, cit., p. 66.

giudici costituzionali? O saranno, piuttosto, le organizzazioni internazionali attraverso la elaborazione di tavole di valori proiettate al di là delle tradizioni religiose e culturali delle singole nazioni? È abbastanza intuitivo che nel caso dovesse prevalere la prima soluzione si avrebbe una debole tutela dei diritti delle minoranze religiose, mentre qualora dovessero avere la meglio le altre due soluzioni, a sentirsi marginalizzate sarebbero le confessioni religiose di maggioranza, oltre quella parte della società civile che considera i valori espressi da queste ultime fondamento imprescindibile del contratto sociale. La verità è che in Europa nessuna delle tre opzioni, attualmente, sembra prevalere in maniera netta. Lo dimostra la recentissima giurisprudenza della Corte di Strasburgo combattuta fra il desiderio di agire come vero e proprio legislatore, trasformandosi così da giudice della libertà religiosa individuale a giudice dei rapporti tra stati e comunità religiose, e il rigoroso rispetto, attraverso una interpretazione estesa del principio del margine di apprezzamento<sup>33</sup>, della sovranità nazionale. La recente sentenza della Grande Camera sulla questione del crocifisso sembra dare ragione alla prima ipotesi. Essa testimonia, infatti, la vittoria della coalizione strategica delle Chiese cristiane europee, cattolica, protestante e ortodossa e le istanze delle singole sovranità nazionali contro il tentativo di imposizione di un modello europeo di rapporti fra stati e organizzazioni religiose da parte degli organismi internazionali e della Corte di Strasburgo in particolare. Ciò che sembra prevalere in questo momento storico è, in altri termini, la linea politica fondata sulla convinzione che l'assenza di qualsiasi riferimento religioso nella sfera pubblico-istituzionale non costituisca la strada migliore per garantire la libertà di religione di tutti i cittadini.

Rimane da esaminare un'ultima questione: quella relativa alle problematiche organizzative interne delle confessioni religiose e la loro ricaduta sul piano della libertà religiosa. L'erosione di quote del patrimonio pluralista in alcuni casi dipende anche dalle stesse confessioni religiose. L'eccessiva frammentazione teologica, la debolezza strutturale, le difficoltà nell'interagire con le istituzioni, indeboliscono, spesso, la posizione delle organizzazioni religiose rispetto alla controparte istituzionale. A questo proposito Don Gino Battaglia, responsabile della CEI per l'ecumenismo e il dialogo interreligioso, commentando i risultati dell'incontro del *Consiglio delle conferenze episcopali d'Europa* avvenuto a Torino nel giugno del 2011 sul problema dei rapporti fra Chiesa cattolica e musulmani in Europa, evidenziava come uno dei principali ostacoli al dialogo sia legato alle caratteristiche stesse dell'Islam: plurale, frammentato, «addirittura, per quel che riguarda l'origine dei fedeli e la

---

<sup>33</sup> Cfr. P. Anicchino, *Tra margini 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*, cit., (in corso di pubblicazione). Dello stesso autore si veda anche *How wide is the Margin? The United States Supreme Court and the European Court of Human Rights on Religion in Public Schools*, in *«Droit et Religions»*, 5 (2010-2011), pp. 301-323. Confronta anche S. Mancini, *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle corti*, in *«Giur. cost.»*, 5 (2009), p. 4056.

molteplicità delle associazioni, talvolta in concorrenza fra loro»<sup>34</sup>. Questa osservazione riferita al solo Islam si presta a considerazioni più generali coinvolgenti l'intero fenomeno religioso organizzato. Infatti, la debolezza organizzativa e rappresentativa di una organizzazione religiosa, non solo rende difficile i rapporti con la controparte istituzionale, ma impedisce alla stessa confessione religiosa di accedere a tutta una serie di diritti e di libertà. Emblematico, al riguardo, è l'uso diffuso del diritto comune fatto da alcune confessioni religiose, quelle musulmane ad esempio, sia in ragione di una generale mancanza di conoscenza della normativa statale vigente, sia per il timore che la manifestazione esplicita della propria identità religiosa possa determinare un rifiuto o un imbarazzo nel riconoscimento, ad esempio, della personalità giuridica da parte della autorità statale. Lo status di associazione religiosa non riconosciuta produce, infatti, l'immediato estraniamento rispetto alle più significative agevolazioni pubbliche previste per l'esercizio del diritto di libertà religiosa oltre che l'automatica esclusione dalle innumerevoli provvidenze di cui gode il c.d. privato-sociale. Le conseguenze di tutto ciò sono gravi sul piano del pluralismo religioso. Lo dimostra la vicenda degli ortodossi e delle comunità musulmane in Italia. Le "chiese" ortodosse non hanno esitato a ripercorrere il cammino già intrapreso in passato dalle loro comunità. Esse hanno imboccato con molta decisione la via della ricomposizione confessionale, individuando nel governo centrale il loro interlocutore ed optando massicciamente, per il riconoscimento dei loro enti attraverso la procedura prevista dalla legge sui "culti ammessi"; al contrario, i musulmani, privi di precedenti da seguire e ben consapevoli della problematicità aggiunta della propria religione «sono stati interamente assorbiti dal loro carattere d'immigrati e dalla pressoché totale interlocuzione con le autorità locali, a loro volta poco propense e a disagio di fronte alla gestione del fenomeno esplicitamente religioso, rinviato, assai volentieri, allo Stato centrale»<sup>35</sup>. È evidente che la marginalizzazione dell'associazionismo privato-religioso organizzato negli schemi e nelle forme del diritto comune, unitamente alla difficoltà di alcune organizzazioni religiose ad articolare la propria esperienza di fede in modo da intercettare le forme giuridiche speciali e, infine, la indisponibilità dello Stato a rendere queste ultime effettivamente fruibili in assenza di specifiche garanzie da parte dei soggetti religiosi, hanno favorito il fenomeno del mimetismo istituzionale con tutte le contraddizioni e difficoltà che esso comporta sul piano del diritto di libertà religiosa, tanto individuale quanto collettivo<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. D. Sala, *L'incontro quotidiano. Intervista a don Gino Battaglia, direttore dell'Ufficio CEI per l'ecumenismo e il dialogo*, in «il Regno-att», 12 (2011), pp. 374-376. Sulla questione si veda in particolare la riflessione di A. Ferrari, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in [www.statochiese.it](http://www.statochiese.it) (visitato il 12/12/2011).

<sup>35</sup> A. Ferrari, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, cit., p. 15.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Questo, in sintesi, il quadro problematico del pluralismo religioso in Europa. È evidente che, al di là delle responsabilità delle stesse organizzazioni religiose, più le istituzioni statuali non intraprenderanno una politica coraggiosa e innovativa nei confronti delle minoranze meno legate alla tradizione giudaico-cristiana, maggiore sarà il rischio che parti della popolazione, soprattutto le più giovani, esasperate dal vedersi negato l'accesso a determinati diritti fondamentali, sposino posizioni più fondamentaliste. In questo caso la responsabilità del fallimento sarà esclusivamente delle istituzioni statuali e di tutte quelle forze politiche che, sposando la voce e le istanze di una sola parte della società civile, quella, per intendersi, meno avvezzata e abituata ai valori del pluralismo e della diversità, di fatto indeboliscono l'intero sistema pluralista e la stessa democrazia liberale, così come progettata e regolata nelle costituzioni europee del dopoguerra.