



Marco Parisi

(associato di Diritto ecclesiastico comparato nell'Università degli Studi del Molise, Dipartimento giuridico)

Laicità europea. Riflessioni sull'identità politica dell'Europa nel pluralismo ideale contemporaneo *

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Europa dei cittadini e identità politica del processo di integrazione continentale - 3. Spazio politico europeo, libertà religiosa e laicità - 4. Conclusioni.

1 - Introduzione

L'idea di laicità, sul piano della sua affermazione storica, si contraddistingue per l'essere uno degli aspetti di maggiore originalità della storia europea, nella misura in cui essa coinvolge una pluralità di ambiti disciplinari (filosofici, teologici, giuridici e politici) e una duplice serie di aree problematiche. Da una parte, quella relativa ai rapporti dello Stato, o del potere temporale generalmente considerato, con la Chiesa (o, per essere più corretti, con le Chiese e le comunità religiose¹); dall'altra, le questioni problematiche attinenti i rapporti tra i pubblici poteri e i singoli consociati quanto al perimetro delle libertà inalienabili a essi conferite². Ovvero, per

* Il contributo, sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, l'intervento tenuto a margine della Presentazione del volume di Daniel Gamper, *Laicidad europea. Apuntes de filosofía política postsecular*, Edicions Bellaterra, Barcellona, 2016, tenuta nel Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise il 28 novembre 2017.

¹ In Europa non può negarsi come il dibattito sulla laicità risulti essere condizionato dal fattore storico per cui ogni Stato si trova, inevitabilmente, a confrontarsi con una religione dominante. In conseguenza di ciò, i tre elementi caratterizzanti di sé il principio di laicità (ovvero, l'autonomia fra lo Stato e la Chiesa socialmente prevalente, la libertà religiosa e il pluralismo confessionale) devono misurarsi con una tradizione giuridica e culturale che, a onta del divieto (più o meno generalizzato nelle varie realtà nazionali) di una religione di Stato, di fatto resiste all'applicazione del principio dell'eguaglianza delle organizzazioni confessionali e religiose. Cfr. **L. CORSO**, *Stato laico, una formula: verso una prospettiva europea*, in I. Trujillo, F. Viola (a cura di), *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 221-222.

² Sotto questo profilo, nello spazio sociale europeo, la centralità ordinamentale dei diritti fondamentali è una costante dei vari ordinamenti giuridici nazionali, dato che la sovranità trova espressione nella capacità delle Costituzioni di farsi potere al servizio delle libertà



un verso, oggetto delle riflessioni non possono non essere i temi della *libertas Ecclesiae* e della libertà di pensiero e di religione; per un altro, ovviamente, le problematiche afferenti alla distinzione tra diritto e morale, ai diritti fondamentali della persona umana e alla libertà di coscienza.

Non si può negare che il tema dell'identità dell'Europa, intesa come mondo occidentale, è davvero risalente nel tempo, nella misura in cui esso contraddistingue buona parte dell'esperienza politica greco-romana e si ricollega a quella religiosa giudaico-cristiana³. Invece, la questione dell'identità dell'Europa (intesa come 'Comunità', prima, e come 'Unione Europea', dopo) è alquanto recente, ma fonte di fervida discussione dato che essa è strettamente legata all'intera storia continentale.

Tra la pace di Westfalia e la fondazione delle Comunità Europee sono passati diversi secoli e tante guerre (anche di religione), tra le quali i due conflitti mondiali, contraddistinti da punte inusitate di violenza e crudeltà. Forse, per questa ragione, sin dal loro apparire, le istituzioni europee, al di là delle aspirazioni alla creazione di una unione politica e militare dell'Europa (che ancora oggi rimane più sullo sfondo che nella realtà concreta⁴) hanno voluto collocarsi all'interno di un orizzonte ideale intriso di valori irrinunciabili. Così, non è un caso che nei Trattati istitutivi l'azione comune degli Stati promotori si sia sempre mossa dal bene della pace e della libertà, dalla consapevolezza di una storia di rivalità secolari fra popoli per lungo tempo contrapposti da sanguinose scissioni e dalla convinzione dell'esistenza di un "[...] destino ormai comune" (Preambolo del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, ultimo considerando), tale da richiedere "[...] una unione sempre più stretta tra i popoli europei" (Preambolo del Trattato della Comunità Economica Europea, primo considerando), altresì "[...] facendo appello agli altri popoli d'Europa,

inalienabili, conformemente a un generalizzato modello d'ispirazione liberaldemocratica. Cfr. **A. RUGGERI**, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione Europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* (Rivista telematica, www.federalismi.it), 1° giugno 2016, p. 25.

³ **M.A. CATTANEO**, *Le radici dell'Europa tra fede e ragione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008.

⁴ Probabilmente ciò a causa della grandezza del processo di integrazione in atto, che può definirsi, a un tempo, grandioso e faticoso. Per meglio dire, "[...] grandioso perché si tratta della costruzione di un edificio imponente, che ha ricevuto via via sempre più numerose adesioni di Stati, faticoso perché si tratta di ridurre un arcipelago di isole statuali a un continente politicamente e giuridicamente compatto". Così **P. GROSSI**, *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 253.



animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo” (Preambolo del Trattato della Comunità Economica Europea, ultimo considerando).

Tutto ciò permette di comprendere come l’idea di un sodalizio politico e sociale tra gli Stati europei abbia esercitato un ruolo nel progetto di integrazione continentale, sin dalla sua origine, e come l’identità di questo, nello svolgimento del processo di avvicinamento politico tra gli Stati, si sia progressivamente modellato sulla visione di Europa che la storia aveva forgiato, liberandola dalla necessità della guerra.

2 - Europa dei cittadini e identità politica del processo di integrazione continentale

Il carattere volutamente enfatico dei preamboli dei trattati non è da sottovalutare, tenuto conto del fatto che davvero è da riconoscere come sia stata straordinaria la costruzione dell’entità sovranazionale europea, che è risultata essere l’espressione di un ordinamento comune, pienamente integrato nell’assetto normativo dei singoli Stati membri. Una organizzazione comunitaria politico-giuridica senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di potere di rappresentanza sul piano internazionale, e, in particolare, di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alle istituzioni comunitarie, con cui le autorità nazionali hanno limitato le loro prerogative sovrane e creato, quindi, un’articolata costruzione giuridica vincolante per i loro cittadini e per loro stessi.

Ciò è, in effetti, l’aspetto più lodevole del sistema europeo: quello di non essere un semplice strumento di collaborazione tra i Governi e gli Stati, ma un vero e proprio ordinamento, i cui destinatari sono al contempo le autorità nazionali e i cittadini. Volendo usare ancora un’espressione cara alla Corte di Giustizia del Lussemburgo, si è di fronte a una ‘comunità di diritto’⁵.

⁵ L’idea della ‘comunità di diritto’ è attribuibile alla giurisprudenza costituzionale della Corte di Giustizia negli anni Sessanta del secolo scorso. Viene, poi, assunta in modo esplicito nella sentenza *Parti ecologiste Le Verts* (23 aprile 1986, causa 294/83), per poi divenire una costante connotazione del patrimonio giuridico comunitario. L’obiettivo perseguito consisteva nel voler sottolineare il ruolo fondamentale, senza precedenti, del diritto quale architrave della Comunità Economica Europea, caratterizzantesi, così, in modo del tutto originale rispetto agli Stati e alle organizzazioni internazionali precedenti.



Più specificamente, proprio il realizzarsi dell'attività giurisdizionale in seno al progredire del processo di integrazione europea ha valorizzato il diretto riferimento ai cittadini, a cui si è riconosciuta la titolarità di un complesso di attribuzioni di primaria grandezza, i cui caratteri di maggiore evidenza sono dati dall'istituzione di una cittadinanza europea (art. 17 ss. del Trattato sulle Comunità Europee), dal valore attribuito alle libertà inalienabili quali principi generali dell'ordinamento europeo (art. 6.3 del Trattato sull'Unione Europea), dalla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel 2000 e dalla sua codificazione nel diritto dei trattati (art. 6 del Trattato sull'Unione Europea nella versione approvata a Lisbona).

L'Europa dei cittadini è così divenuto un concetto consolidato non solo del linguaggio europeo, ma, soprattutto, della dinamica istituzionale dell'Unione. Esso ha costituito la reazione politica diretta rispetto al *deficit* democratico e di legittimazione dell'originaria Comunità Europea. Il Trattato di Maastricht, che ha avuto il merito di implementare giuridicamente la dimensione della cittadinanza europea, non si è limitato semplicemente a prevedere uno *status* di diritti politici nella sostanza assimilabile a quello tipico della cittadinanza nazionale, ma ha iniziato un processo di avvicinamento delle istituzioni sovranazionali ai cittadini, poi proseguito con l'adozione del Trattato di Lisbona⁶. In tal modo, l'identità europea può dirsi essere l'espressione della concordia politica e giuridica conseguita, segnando il valore storico della fine della divisione del continente e il consolidamento dell'azione sinergica degli Stati e delle istituzioni europee per la promozione della pace, della sicurezza e del progresso civile ed economico nello spazio sociale occupato dall'Unione. Ovvero, l'identità europea ha finito per acquisire una sempre più specifica

⁶ Attraverso quest'ultimo accordo sul funzionamento istituzionale dell'Unione Europea si è "[...] proceduto all'ampliamento dei diritti di partecipazione politica dei cittadini dell'Unione, prefigurando l'attivazione di canali e strumenti di dialogo pluralistico tra la società civile e le istituzioni comunitarie. Tutto questo nella convinzione che, nel processo di costruzione europea, l'utilizzo di forme di democrazia partecipativa sia tale da favorire la creazione di condizioni di condivisione e di sufficiente omogeneità culturale, per il superamento delle difficoltà riscontrate in termini di legittimità politica e di capacità di governo a livello comunitario. Tale via è stata ritenuta essere utile per il superamento del problema della mancanza di un'identità politica comune, promovendo la costruzione di una sfera pubblica europea nella quale edificare un idem sentire attraverso il potenziamento dei processi partecipativi". Così **M. PARISI**, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (Rivista telematica, www.statoechiese.it), n. 27 del 2013, p. 2.



rilevanza all'interno del processo unionistico, in quanto non coincidente con la semplice unificazione degli Stati membri nella realizzazione di determinate politiche comuni, ma configurante un'entità dai caratteri peculiari rispetto alla quale il concetto di 'Europa dei cittadini' avrebbe conseguito un carattere fondativo e costituzionale. Sotto questo profilo, nell'obiettivo di favorire la creazione di una collaborazione sempre più intensa fra i popoli europei, si sono statuiti giuridicamente l'impegno all'assunzione delle decisioni nella forma più vicina possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà, e l'esigenza di garantire il rispetto da parte dell'Unione Europea dei principi fondamentali di libertà e di democrazia, nonché di osservanza dei diritti fondamentali della persona umana.

L'intensità valoriale dell'identità europea, fondata sulla centralità nell'ordinamento europeo delle libertà inalienabili dell'Uomo e del principio di sussidiarietà, positivizzati negli artt. 1-5 del Trattato sull'Unione, ha consentito così di disegnare i contorni di una società europea, come "[...] società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini⁷".

Ne consegue che la società dei cittadini europei, nel sistema dei trattati progressivamente adottati nell'evoluzione del processo d'integrazione, non viene assunta come un'espressione di carattere sociologico o culturale, ma nelle forme di vero soggetto attivo del percorso europeistico. A testimonianza del fatto che la base democratica dell'Europa non riposa più sulla rappresentanza dei popoli degli Stati membri riuniti nell'originaria Comunità Economica Europea (conformemente al dettato dell'art. 189 del Trattato del 1957), bensì su quella dei cittadini dell'Unione (di cui all'art. 14.2 del Trattato sull'Unione Europea), sta la previsione normativa della diretta rappresentatività di essi nel Parlamento Europeo (art. 10.2 del Trattato sull'Unione Europea). In tal senso, il funzionamento delle istituzioni europee si fonda sulla democrazia rappresentativa (art. 10.1 TUE), sul diritto alla diretta partecipazione di ogni cittadino alla vita democratica dell'Unione quale presupposto, per la realizzazione concreta del principio di prossimità (art. 10.3 TUE), sul riconoscimento del potere di iniziativa legislativa popolare (art. 11.4 TUE).

Anche il riconoscimento del ruolo dei partiti politici, ritenuti essere già nel Trattato di Maastricht un fattore fondamentale per il successo

⁷ Testualmente **M. CAVINO**, *I valori di una società pluralista*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 567.



dell'integrazione europea, è risultato rafforzato dalla collocazione ottenuta nel Trattato di Lisbona⁸, dal momento che si è assistito alla sottolineatura del legame esistente tra la struttura della democrazia rappresentativa e il sistema europeo delle formazioni partitiche⁹. Conformemente a tale configurazione, la 'società dei cittadini europei¹⁰' appare essere l'anima dell'identità dell'Europa, un soggetto che svolge una funzione attiva nel processo di integrazione e, in ragione di ciò, a cui va riconosciuto un carattere costituzionale. L'identità europea non sarebbe offerta soltanto da un sistema economico integrato nel mercato comune, né potrebbe dirsi essere l'esito di un ordinamento dotato di meccanismi di efficacia giuridica (garantiti in ambito giurisdizionale dalla Corte di Giustizia), e neppure l'insieme di una serie di principi giuridici propri di un ordinamento unitario ispirato al costituzionalismo, ma una realtà dinamica che trae continuamente linfa vitale dall'azione dei consociati tutti. In questa prospettiva, il Trattato di Lisbona ha reso evidente il tentativo di sviluppare un'identità politica che potesse essere il portato di una comunione europea dei cittadini, positivamente ispirata dai caratteri propri del modello di cittadinanza in senso moderno.

3 - Spazio politico europeo, libertà religiosa e laicità

Quanto detto finora può aiutare a comprendere la fisionomia assunta dal modello di politica ecclesiastica a livello di Unione Europea, passato attraverso l'adozione dei diversi strumenti internazionali di perfezionamento del processo di integrazione, e culminato con l'entrata in vigore del citato Trattato di Lisbona. Un sistema che, seppure oggetto di

⁸ Art. 10, par. 4, TUE: "I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

⁹ Ben può dirsi che il consolidamento di un sistema strutturato di partiti europei, con un reale aggancio nella realtà sociale, favorirebbe l'emersione tra i cittadini del continente di un concreto senso di identità collettiva, funzionale a radicare l'identità nazionale di ciascuno nel più ampio contesto della dimensione sovranazionale. Viceversa, nell'ipotesi della mancanza di formazioni politiche di consistenza europea, che operino nella direzione di far maturare, ancor prima che recepire, la volontà politica dei cittadini per convogliarla nelle istituzioni, sarebbe difficile individuare altri strumenti per far coagulare il senso dell'appartenenza generale all'Unione Europea. Cfr. **A. CIANCIO**, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum costituzionale* (Rivista telematica, www.forumcostituzionale.it), 11 settembre 2015, pp. 9-10.

¹⁰ **M.C. MARCHETTI**, *L'Europa dei cittadini. Cittadinanza e democrazia nell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 103.



una plurima definizione a livello normativo primario, si contraddistingue ancora per la rilevazione di contorni incerti e contraddittori, pur a fronte della sua capacità di innovazione nel rapporto tra pubblici poteri europei e fenomeno religioso¹¹.

Nel momento in cui si opera una riflessione sulle scelte effettuate dai Trattati al fine di delineare l'identità politica dell'Europa, sembrerebbe, quasi paradossalmente, che il diritto fondamentale di libertà religiosa non abbia avuto un peso specifico. Infatti, l'accennato riferimento alla volontà comune di procedere nella costruzione di una cittadinanza europea, caratterizzantesi per l'esistenza di un insieme di diritti rivendicabili nei confronti delle istituzioni dell'Unione (con la finalità della realizzazione di una società fondata sul pluralismo, sulla non discriminazione razziale e di genere, sulla giustizia e sulla solidarietà), parrebbe escludere il conferimento di un ruolo determinante al pensiero religioso (che è, innegabilmente, parte del patrimonio storico di principi e di valori dell'Europa). Può rilevarsi come la costruzione dell'identità europea non sia passata attraverso l'ancoraggio alla presunta comunanza di radici storiche, linguistiche, etniche e religiose tra i popoli del continente, ma, piuttosto, questi elementi di caratterizzazione delle singole realtà nazionali sono stati utilizzati nei Trattati al fine di salvaguardare le peculiarità identitarie degli Stati membri dell'Unione¹². In questa prospettiva, pertanto, l'elemento religioso viene visto come un carattere di differenziazione e non di diretta promozione delle istanze di unificazione, ed è considerato alla stregua di una tendenza culturale tanto per gli Stati quanto per gli individui.

A conferma di ciò starebbe anche il Preambolo del Trattato di Lisbona, con un rimando - più sintetico e meno enfatico di quello espresso nel Trattato costituzionale di Roma - "[...] alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia,

¹¹ R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2014, p. 3.

¹² Si pensi, ad esempio, che l'art. 22 della Carta dei Diritti Fondamentali afferma che "[...] l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica". Un principio che viene, altresì, ribadito nel Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), per il quale "L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune" (art. 151.1 TCE e art. 167.1 TFUE) e, inoltre, "[...] tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture" (art. 151.4 TCE e art. 167.4 TFUE).



dell'uguaglianza, e dello Stato di diritto". Il richiamo ai valori elencati, sintetizzati in una inclusiva formula di compromesso, appare essere espressivo della volontà di considerare il fattore religioso come uno dei tanti apporti assiologici al progresso della costruzione europeistica, nella logica del mancato conferimento di una primazia particolare in favore di uno specifico orientamento ideale e spirituale¹³. Le stesse organizzazioni confessionali sono considerate, in una prospettiva di rispetto e di non pregiudizio della loro condizione, nelle disposizioni di applicazione generale del Trattato di Lisbona (art. 17 TFUE), ma sotto un duplice profilo: il primo è che viene rispettato "[...] lo *status* di cui le Chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale", per cui la previsione del Trattato non eleverebbe, sia pure nell'ambito del solo diritto europeo, la soglia della tutela; il secondo aspetto riguarda l'uguale rispetto dello "[...] *status* di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali", esprimendosi così un principio di neutralità dell'Unione, tipico di una prospettazione laica¹⁴, che si estende al riconoscimento dell'identità di queste soggettività collettive e del "contributo specifico" da esse dato, che starebbe alla base della regola per la quale "[...] l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali Chiese e organizzazioni¹⁵".

¹³ Sostanzialmente, l'Unione si è prefissa l'aspirazione di rispettare tutte le diverse posizioni ideali, rifiutando l'assunzione di un progetto integralistico di carattere etico, linguistico e monoculturale. Ovvero, il massimo organo sovranazionale europeo sceglie di non identificarsi con uno specifico orientamento e di non assumere particolari visioni ideali come proprie, dotandole implicitamente di autorità. Ciò, tuttavia, non sta a significare che l'Unione rinunci all'individuazione di valori comuni per la costruzione dell'identità europea, ma evidenzia l'esigenza che le eredità culturali, religiose e umanistiche della storia continentale vengano verificate nella persistenza del loro contributo (ovvero, della loro attualità), al fine di evitare che un riferimento acritico a esse possa risultare controproducente. Cfr. **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 76-79.

¹⁴ Questo inciso ben esprimerebbe il carattere laico dell'Unione Europea, che, da un lato, presta attenzione e rispetto per i fenomeni religiosi come organizzazioni a cui si conferisce disponibilità al dialogo (ma escludendo la prospettiva di rapporti concordatari o di intese a livello comunitario), e, dall'altro, pone sullo stesso piano le grandi Chiese nazionali (quelle minori o di più recente insediamento) e le organizzazioni di visioni etiche, filosofiche, di sistemi di vita orientati a valori, che non si connettono alle religioni, ma a principi del tutto secolari. Cfr. **V. TOZZI**, *La libertà religiosa in Italia e nella prospettiva europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2014, pp. 25-26.

¹⁵ Tale previsione, che riprende in gran parte il contenuto della Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam del 1997, viene considerato un passo avanti verso la creazione di un diritto ecclesiastico europeo in quanto, se da un lato si ribadisce l'incompetenza e la neutralità dell'Unione nei confronti del fenomeno religioso inteso in



La convinzione per cui il fattore religioso è stato considerato, quanto al contributo da esso arrecato alla costruzione dell'identità europea, pur nel riconoscimento della sua importanza, alla pari di altri elementi promotori dello spirito europeistico non deve, tuttavia, far ritenere che le libertà di pensiero e di religione non abbiano ottenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione misure adeguate di tutela. Dal complesso degli atti europei (soprattutto dalla Carta di Nizza) e dei trattati si può desumere la piena affermazione della libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 10 della Carta dei Diritti Fondamentali, incorporato nel Trattato di Lisbona); in questo contesto, la libertà religiosa sarebbe garantita nella sua dimensione individuale e collettiva, privata e pubblica, con una ampia espansione della garanzia che riguarderebbe il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

Peraltro, va anche notato che la disposizione generale sulla libertà religiosa ha ricevuto linfa vitale dalle indicazioni dell'art. 9 della Convenzione Europea per la protezione delle libertà fondamentali, per cui, per espressa previsione della stessa Carta di Nizza (art. 52.3), il significato

sensu ampio, ossia inclusivo anche della componente ateistica, dall'altro lato viene istituzionalizzato un 'dialogo aperto, trasparente e regolare' tra l'Unione Europea, le Chiese e le organizzazioni non confessionali. Il primo comma del citato art. 17 TFUE - nell'affermare che l'UE rispetta e non pregiudica gli *status* che i singoli ordinamenti riconoscono alle organizzazioni confessionali e alle associazioni religiose - intende, innanzitutto, tutelare le tradizioni giuridiche e culturali proprie di ciascun Stato membro, preservando e valorizzando le specificità nazionali in merito alla qualificazione giuridica di tali entità. Il secondo comma, poi, assicura uguale tutela alla condizione giuridica vissuta nelle varie realtà nazionali dalle organizzazioni filosofiche e non confessionali. Questo riconoscimento, che pone su di un piano di sostanziale parità le associazioni ateistiche in senso lato con le Chiese e le associazioni o comunità religiose, trova la propria ragion d'essere nel fatto che quella europea si presenta per l'essere una società caratterizzata dal pluralismo e dalla non discriminazione (art. 2 TUE), dove tutti gli orientamenti (fedi e convinzioni di vario tipo) sono meritevoli di tutela. Secondo la visione che emerge dai Trattati, quindi, l'Unione si mantiene neutrale rispetto al fenomeno religioso: non professa la superiorità di alcuna confessione od organizzazione ideale, ma neanche disconosce il contributo da queste fornito in quanto strumenti di coesione sociale all'interno dell'Unione Europea. Una scelta separatista, quindi, che, tuttavia, non significa totale e assoluta indifferenza; infatti, ai sensi del terzo comma dell'art. 17 TFUE, gli organismi europei sono chiamati a promuovere un percorso di dialogo e di confronto con le varie realtà del mondo dell'associazionismo religioso e filosofico, nel rispetto delle diversità ma, pur sempre, in una prospettiva di condivisione degli obiettivi e dei valori fondamentali dell'Unione. In proposito cfr. **A. LICASTRO**, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2017, pp. 254-255; **M. PARISI**, *L'articolo 17 del Trattato di Lisbona alla prova. Verso una road map per il dialogo con i gruppi religiosi ed ideali?*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 3-4, p. 631 e ss.



e la portata dei diritti garantiti sono uguali a quelli conferiti in sede Cedu¹⁶, anche se non si preclude che il diritto dell'Unione possa concedere una protezione più estesa¹⁷. Sotto questo profilo, la libertà religiosa della Carta, conformemente alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, comprenderebbe anche la dimensione istituzionale¹⁸, ma non escluderebbe la possibilità di introdurre con legge restrizioni alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo, ove tali misure siano compatibili con le caratteristiche proprie di una società democratica e necessarie per la protezione dell'ordine pubblico, della salute e della morale pubblica, dei diritti e delle libertà altrui (come previsto dall'art. 9, secondo comma, della Convenzione di Roma).

Così, anche se la libertà religiosa appare assistita nel sistema giuridico dell'Unione Europea da una tutela molto ampia, è anche vero che, nelle ipotesi in cui dovesse manifestarsi in concreto un conflitto tra più diritti fondamentali, l'eventuale decisione della Corte di Giustizia, secondo la tecnica del bilanciamento tra libertà di pari peso, dovrebbe consentire soluzioni che salvaguardino i molteplici e coesistenti valori in gioco.

Al netto di tali considerazioni, si giunge alla consapevolezza di una impostazione sostanzialmente laica dei Trattati europei, sia pure nel senso di una laicità per astensione o istituzionale. In quanto tale, essa punterebbe ad assicurare la neutralità delle pubbliche autorità, ma al contempo non

¹⁶ Il richiamo operato dal terzo comma dell'art. 52 della Carta di Nizza sembra tale da consentire il conferimento di un ruolo di significativa influenza al diritto giurisprudenziale della Corte di Strasburgo. La inevitabile valorizzazione del ruolo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nell'applicazione delle norme adottate in sede di Unione Europea va considerata anche alla luce della prossima adesione del sistema comunitario alla Convenzione di Roma. In attesa di essa, verosimilmente, sarà un po' più complesso per la Corte di Giustizia del Lussemburgo procedere alla individuazione di propri e più incisivi percorsi di tutela rispetto a quelli proposti in sede convenzionale, con la conseguenza di rendere più complesso il sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali. In proposito **D. DURISOTTO**, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 75.

¹⁷ **M.C. FOLLIERO**, *Questa libertà religiosa questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni: farsi un'idea*, in C. Cardia (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 449.

¹⁸ L'attività giurisprudenziale della Commissione, prima, e della Corte Europea, poi, ha costantemente dedicato attenzione alle manifestazioni collettive della fenomenologia religiosa, con specifico riferimento alla libertà delle istituzioni e delle organizzazioni confessionali e alla definizione dei rapporti tra i singoli fedeli e i gruppi spirituali organizzati. In proposito **M. TOSCANO**, *La libertà religiosa "organizzata" nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: prime linee di lettura*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2008.



escluderebbe il riconoscimento delle Chiese, della libertà religiosa individuale e dei diritti spirituali delle famiglie e delle formazioni sociali; essa estenderebbe la protezione dei pubblici poteri a tutela del fattore religioso genericamente considerato, ma non richiederebbe loro di operare attivamente per la forzata neutralizzazione di questo fattore, destinato a convivere pacificamente con tanti altri apporti ideali. Ne consegue la constatazione di come il processo di secolarizzazione abbia avuto modo di rispecchiarsi negli atti fondativi dell'Unione più di quanto non sia avvenuto nelle Costituzioni degli Stati membri¹⁹.

4 - Conclusioni

Nonostante la caratterizzazione neutrale in senso ideale degli atti fondativi del consesso sovranazionale europeo, rispondente all'esigenza di valorizzazione di tutti i contributi di pensiero animanti lo spazio sociale e politico del continente, deve ritenersi che le scelte operate in sede di redazione del Trattato di Lisbona possano essere lette in una chiave di adeguata considerazione della complessità della realtà contemporanea.

Riflettendo sulla confezione conferita al Preambolo, non può non notarsi come la soluzione adottata dal legislatore costituente europeo, nel suo essere priva dell'attribuzione di un rilievo peculiare in favore di uno specifico orientamento filosofico o spirituale, risulti del tutto compatibile con le caratteristiche di laicità e di neutralità che devono essere proprie di un Trattato internazionale avente la funzione di organizzare il funzionamento e l'attività di un consesso a cui aderiscono realtà nazionali aventi storie e tradizioni tra loro diverse. Così, in sede di modifica delle norme fondamentali di regolazione della vita dell'Unione, pur non intendendosi negare il rilievo delle radici religiose (e, nello specifico, giudaiche e cristiane) nella storia dell'Europa, sembra essersi ritenuto che una loro formale valorizzazione avrebbe potuto ledere l'asserita centralità ordinamentale dei principi di laicità e di non identificazione, determinando il superamento dei confini che separano gli ambiti della politica e del diritto dalla sfera delle questioni eminentemente spirituali. Il processo di integrazione continentale, per come si è strutturato finora, non sembra

¹⁹ Si pensi che buona parte delle Costituzioni europee contengono la cosiddetta *invocatio Dei*, che, pur a fronte di un catalogo di libertà e di diritti fruibili dai consociati tutti in modo ampio e indifferenziato, potrebbe essere tale da ostacolare i processi di laicizzazione delle pubbliche istituzioni e della società. Cfr. P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 61-62.



possedere radici religiose dirette di alcun genere, ma ha determinato, per contro, la creazione di uno spazio neutro in grado di consentire a ognuno la professione dei convincimenti ideali preferiti, siano essi legati o meno al cristianesimo, all'islam, all'ebraismo, all'indifferentismo, all'ateismo o all'agnosticismo. Invece, un riferimento chiaro e netto all'importanza delle radici giudaiche e cristiane per gli esiti della costruzione europea si sarebbe posto in contrasto con l'insieme dei principi giuridico-normativi alla base dell'Unione Europea, ispirati a valori complessivamente impermeabili a precise etichette ideali (pur se la protezione dei diritti fondamentali dell'Uomo, la libertà, la dignità e l'uguaglianza possano dirsi essere caratteri comuni alle principali correnti di pensiero spirituale).

Un simile orientamento trarrebbe la sua giustificazione dalla constatazione per cui qualsiasi elemento di rigida caratterizzazione, come il vincolo che deriverebbe all'Unione da un richiamo a specifiche eredità ideali e spirituali, invece di porsi nella logica inclusiva della ricerca dei fattori di condivisione e di pace fra i popoli, avrebbe una funzione estraniante di quei soggetti o di quei popoli che, pur condividendo gli obbiettivi europei, non possono ascrivere alle proprie radici un'analogia caratterizzazione²⁰, come è nel caso delle popolazioni di fede musulmana, massicciamente presenti in Europa in ragione dei fenomeni migratori in atto²¹. Ne consegue che l'identità europea non andrebbe dichiarata rinviando ad autorità esterne, in base al passato e una volta per tutte, ma andrebbe riconosciuta nelle forme e nella misura in cui essa si manifesti effettivamente e attualmente. Sembra più opportuno ritenere, in sintonia con gli orientamenti dei Trattati e della legislazione comunitaria, che il patrimonio comune, il collante delle diverse esperienze nazionali, le vere radici dell'Europa siano rappresentati dalla democrazia, dai diritti

²⁰ Cfr. **V. TOZZI**, *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in M. Parisi (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005, p. 17.

²¹ Il fondato timore è che il richiamo a specifiche e ben note radici spirituali "[...] non si esaurisca in una innocente presa d'atto della storia [...], ma veicoli il tentativo di costituzionalizzare i valori cristiani quali patrimonio etico comune e dunque criterio ermeneutico necessario (si pensi in proposito alla complessità e delicatezza di una estrapolazione dal cristianesimo di principi da applicare al diritto di famiglia, all'educazione, al lavoro, alla salute e alle biotecnologie). È insomma un no a un disegno di desecolarizzazione del diritto europeo, di deneutralizzazione delle istituzioni e delle politiche comunitarie [...]: tutti obbiettivi avvertiti come incongruenti con il disegno complessivo dei diritti fondamentali in ambito secolarizzato, pluralista e democratico che caratterizza l'habitat europeo". Così **M. VENTURA**, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal Church and state al law and religion*, in G.B. Varnier (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 207.



fondamentali della persona umana, dalla sovranità popolare, dalla partecipazione politica, dalla separazione dei poteri, dalla tutela giurisdizionale dei diritti; essi andrebbero a costituire “[...] il patrimonio unificante dell’arcobaleno di tradizioni, culture e sensibilità²²” radicate nel continente europeo.

Al di là del contenuto del Preambolo, gli esiti del recente Trattato di Lisbona hanno anche favorito il moltiplicarsi degli interrogativi sulle relazioni esistenti tra il fenomeno religioso istituzionalizzato e la costruzione europea, da un lato, e sui rapporti tra politiche comunitarie e interessi religiosi, dall’altro. Il *focus* problematico centrale è stato individuato nel citato art. 17 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, esprimendosi alcune perplessità in ordine al presunto impegno dell’Unione dall’astenersi a interferire sulle dinamiche dei vari diritti ecclesiastici nazionali. Allo stadio attuale dell’evoluzione del diritto comunitario e di sviluppo dell’azione dell’Unione Europea, può dirsi che le competenze in materia di disciplina del fenomeno religioso prescindano dalla pregressa onnicomprensività delle prerogative statali (che devono soddisfare, come è noto, il solo limite della incompetenza dei pubblici poteri nazionali rispetto al merito della credenza e dell’appartenenza religiosa). Ma, nel modello impostosi in sede europea, la mancata espressa menzione delle competenze di regolazione del fenomeno religioso tra le prerogative proprie dell’Unione non determina affatto la possibile illegittimità di atti comunitari incidenti in materia. La realtà attuale di una continua intersezione tra il processo di integrazione e il mondo degli interessi spirituali potrebbe determinare un’azione delle istituzioni comunitarie quando, nell’esercizio delle proprie normali attività, si abbiano contatti con il fattore religioso (si pensi, in via esemplificativa, ai regolamenti e alle direttive comunitarie in materia di enti *no profit*, istruzione, organizzazioni non governative, accoglienza dei rifugiati, lavoro nelle istituzioni di tendenza, contrasto del terrorismo e dell’odio razziale²³). Ciò anche se l’Unione non è titolare del potere di dar vita a una politica ecclesiastica che possa sostituirsi alle politiche nazionali dei singoli Stati membri e, contestualmente, non è legittimata a esercitare la funzione nomopoietica su

²² V. TOZZI, *La trasformazione dello Stato nazionale, l’integrazione europea, l’immigrazione ed il fenomeno religioso*, in G.B. Varnier (a cura di), *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell’Italia che cambia*, Accademia Ligure di Scienze, Genova, 2004, p. 121.

²³ Una dettagliata mappa delle intersezioni tra fattore religioso e sistema comunitario, in grado di rendere evidente una più limitata dimensione al formale principio di incompetenza religiosa delle istituzioni europee è proposta da M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.*, 1999, 4, p. 586 e ss.



aspetti generali della fenomenologia sociale religiosa (e, quindi, anche in tema di condizione giuridica delle organizzazioni confessionali).

Questi rilievi, tuttavia, non osterebbero alla formulazione di un giudizio positivo per l'avvenuto inserimento nel Trattato di Lisbona, nella veste di norma giuridica cogente, di una disposizione che ha avuto, nella sua formulazione iniziale come Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam, una mera valenza politica. Infatti, l'art. 17 TFUE sembra conseguire il risultato di porre l'accento sulla complessiva importanza, per i migliori esiti del processo di integrazione, delle idealità spiritualmente e filosoficamente caratterizzate, in tutta la loro varietà e poliformità. Sotto questo profilo, come è noto, la norma individua in modo molto generico e ampio le categorie di soggetti (Chiese, associazioni, gruppi religiosi, organizzazioni filosofiche e non confessionali) ammessi a fruire delle occasioni di dialogo con gli organismi dell'Unione, non contemplando posizioni di gerarchia od ordini di precedenza di alcun genere nei rapporti tra tali soggettività e le istituzioni comunitarie. Inoltre, l'informalità dei contatti (regolari, aperti e trasparenti), che è prefigurata dal citato art. 17 TFUE appare essere rispettosa dei principi, vigenti anche a livello comunitario, di laicità e di non identificazione degli apparati istituzionali con gli orientamenti fideistici e ideali in genere, confermando che, in ogni caso, l'adozione delle scelte politiche finali, sulle questioni più diverse, sarà compito esclusivo delle potestà europee democraticamente legittimate. Almeno questo è l'esito che dovrebbe teoricamente prodursi, benché sussista il pericolo che le Chiese, avvalendosi delle occasioni di confronto con le istituzioni comunitarie, possano intervenire sui progetti di legge europei di loro interesse condizionando il processo deliberativo del Parlamento, così da indirizzarlo nella direzione ideale a esse più gradita²⁴.

Nonostante questa pur fondata preoccupazione, ben può dirsi che la laicità, nel suo essere - nel contempo - un valore contemporaneo essenziale della costruzione europeistica e la premessa necessaria delle determinazioni politiche assunte in ogni Stato dello spazio giuridico-sociale europeo, viene a fondarsi su tre principi essenziali: la libertà di coscienza e di culto

²⁴ In questo senso, il pericolo è che le Chiese, pur soffrendo di un evidente *deficit* democratico, diventino surrettiziamente parte del processo legislativo europeo, con un duplice effetto: una delegittimazione del Parlamento e una menomazione del sistema della democrazia rappresentativa, derivante dal fatto che le gerarchie ecclesiastiche non sono deputate dai *cives fideles* a svolgere funzioni di natura eminentemente politica. Cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Secolarizzazione, immigrazione e globalizzazione tra ruolo pubblico delle religioni e diritto dell'Unione. Processi ed esiti*, in F. Alicino, F. Botti (a cura di), *I diritti cultural-religiosi dall'Africa all'Europa*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 64-65.



religioso; l'eguaglianza, sul piano del diritto, tra tutte le opzioni ideali, spirituali e areligiose; la lealtà di tutte le comunità ideali e religiose nei loro rapporti reciproci e di ciascuna di esse nei confronti delle pubbliche autorità²⁵. Sul piano della costruzione giuridica e culturale di uno spazio europeo condiviso, che possa essere la risultante del modello di equidistanza e di non identificazione delle istituzioni sovranazionali rispetto a specifici orientamenti ideali, laicità e pluralismo comunitari, responsabilità pubbliche e rivendicazioni confessionali trovano unitaria espressione nelle nuove prospettive della cittadinanza (sia a livello di Stati membri che a livello di Unione Europea). La prospettiva appare essere quella di una laicità "[...] disposta a mettersi in discussione, non già per rinnegare o ridimensionare il vissuto delle esperienze storiche in cui è maturata, ma per trarre da esse linfa e alimento per un nuovo inizio²⁶", in modo tale da favorire l'avvio e orientare il cammino di una stagione feconda per il diritto europeo, con il conferimento a esso della capacità di superare le fasi di *impasse* e di stasi del progetto di integrazione. È in questa prospettiva, inoltre, che tra cittadinanza europea, cittadinanza nazionale e cittadinanza confessionale²⁷ - ma soprattutto a mezzo della dimensione della cittadinanza multiculturale²⁸ - si sperimentano il progetto e i limiti di

²⁵ Su questo complesso di diritti e di doveri, implicati dai principi che sono posti a definizione della laicità quale carattere dell'identità civile europea, insiste **F. DE GIORGI**, *Laicità europea. Processi storici, categorie, ambiti*, Morcelliana, Brescia, 2007, pp. 202-203.

²⁶ Così **S. BERLINGÓ**, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell'Europa*, in C. Cardia (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, cit., p. 78.

²⁷ Tre differenti declinazioni dello *status* di cittadino che, nel loro coesistere senza che l'una possa elidere il ruolo e l'importanza dell'altra, appaiono finalizzate a promuovere e rafforzare il senso di appartenenza alla comunità sovranazionale europea nel rispetto dell'identità nazionale e delle diversità culturali e religiose socialmente rilevabili. Cfr. **M. PARISI**, *Cittadinanza europea, organizzazioni religiose e processi di integrazione giuridico-politica: realizzazioni e prospettive*, in *Dir. fam. pers.*, 2010, 2, p. 931 e ss.

²⁸ Il raggiungimento di un certo livello di ordine sociale nelle società complesse richiede il riconoscimento delle differenze culturali delle comunità minoritarie. La comune retorica della rivendicazione per il riconoscimento dell'identità culturale lascia trasparire una molteplicità di obiettivi diversi, e distinguere tra questi obiettivi è essenziale per giudicarli sul piano normativo. La dialettica delle differenze, tipica delle tesi della cittadinanza multiculturale, dovrebbe perciò rientrare nel quadro di una teoria del riconoscimento sufficientemente differenziata, in grado di collegare aspettative e rivendicazioni identitarie alla tenuta unitaria dell'ordinamento giuridico. Ciò nella finalità per cui le identità culturali possano essere riconosciute senza innescare fenomeni di esclusione sociale, in una logica di equilibrio tra soddisfazione delle esigenze di differenziazione e condivisione della tavola di valori sottostante alla convivenza comune. Cfr. **V. TURCHI**, *Convivenza delle diversità, pluralismo religioso e universalità dei diritti. Modelli di approccio. Indicazioni metodologiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2017, p. 3 e ss.



una identità politico-giuridica composta e flessibile, contraddistinta dalla vocazione al dialogo ma ferma sui principi della democrazia, del pluralismo e della laicità. Se è giusto ipotizzare che le istituzioni siano ideologicamente neutrali, e cioè siano laiche 'per astensione', non altrettanto può dirsi per la società, in cui le idee più diverse hanno diritto a trovare una legittima collocazione, misurandosi sia a livello di opinione pubblica che dell'assunzione delle decisioni politiche, in una condizione di assoluta parità.

Può giungersi alla conclusione, quindi, che nello spazio giuridico europeo sia operativo, da un lato, un modo di essere dei pubblici poteri contraddistinto dalla neutralità e dalla equidistanza concretante in sé l'evidenziata 'laicità per astensione' e, nello stesso tempo, un modo di essere della società caratterizzato dalla libera esplicitazione e dalla circolarità di tutte le posizioni ideali (in una dimensione di reciproco rispetto tra di esse) che conferisce sostanza alla cosiddetta 'laicità di confronto'²⁹. È la coesistenza tra queste due dimensioni della laicità che, alla fine, consente una minima convergenza di convinzioni assiologiche che determinano il 'voler vivere insieme', senza che la diversità di opinioni, tipica delle moderne società secolarizzate, possa generare tensioni o lacerazioni insostenibili per la convivenza comune giuridicamente organizzata. È questa ricostruzione della laicità, insieme all'ampia garanzia riconosciuta al diritto fondamentale di libertà religiosa, a poter essere assunta come carattere dell'identità europea, nella misura in cui essa si collega all'intento - codificato nel citato art. 2 del Trattato sull'Unione Europea - di costruire una società "[...] caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini", quale modello specifico di convivenza scelto sia dai singoli Stati che dal sistema di condivisione della sovranità e dell'azione politica a livello continentale³⁰.

²⁹ Ciò in quanto la democrazia "[...] es el encaje polémico y deliberativo de la cacofonía social cuya legitimidad radica en su permeabilidad para diversos tipos de razones. Si las leyes deben ser el resultado de una deliberación ciudadana amplia, entonces es necesario que voces diversas puedan participar en ella sin trabas. El proceso legislativo facilita el conocimiento recíproco de las razones de cada grupo social, de modo tal que los participantes en la deliberación pueden tomar posición atendiendo a lo que sostienen sus conciudadanos. Más aún, del intercambio civil y democrático de las razones se da una destilación de las mejores, de modo que se confía en el procedimiento como vía para alcanzar los resultados más ajustados a la situación dada". Così **D. GAMPER**, *Laicidad europea. Apuntes de filosofía política postsecular*, Edicions Bellaterra, Barcellona, 2016, p. 88.

³⁰ **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 254-257.