



Alessandro Tira

(ricercatore in Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Bergamo,
Dipartimento di Giurisprudenza)

**La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021
sul "rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica" ***

SOMMARIO: 1. Gli interventi del presidente Macron del 2018 e la battaglia contro il "separatismo islamista" - 2. Il percorso del progetto di legge "confortant le respect des principes de la République" - 3. Struttura e principali contenuti della legge - 3.1. "Garantir le respect des principes de la République et des exigences minimales de la vie en société" - 3.2. "Garantir le libre exercice du culte" - 4. "Qualcosa di nuovo, anzi di antico".

1 - Gli interventi del presidente Macron del 2018 e la battaglia contro il "separatismo islamista"

Annunciata da alcuni discorsi ufficiali del presidente Emmanuel Macron¹, nel 2018 sembrava prossima ad aprirsi in Francia una nuova stagione nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose².

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ I più rilevanti sono: **E. MACRON**, *Discours des vœux du Président de la République aux autorités religieuses*, 4 gennaio 2018, e **ID.**, *Discours du Président de la République à la Conférence des évêques de France au Collège des Bernardins*, 9 aprile 2018 (entrambi consultabili al sito www.elysee.fr); si vedano al riguardo i commenti citati alla nota seguente. Per la contestualizzazione degli interventi del Presidente nelle attuali contingenze politiche e sociali cfr. **P. PORTIER**, *Situation de la laïcité française*, in *Les Cahiers de la Justice*, 2018, 3, pp. 399-413; *amplius* **ID.**, *L'État et les religions en France. Une sociologie historique de la laïcité*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2016, e **P. PORTIER, J.-P. WILLAIME**, *La religion dans la France contemporaine. Entre sécularisation et recomposition*, Armand Colin, Paris, 2021.

² Gli interventi hanno suscitato l'interesse della dottrina italiana, come testimoniano - senza pretesa di completezza nella rassegna - i commenti di **R. ASTORRI**, *I discorsi del Presidente Macron alle comunità religiose: verso una svolta nella laicità francese?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, 2, pp. 567-580; **P. CONSORTI**, *Dalla Francia una nuova idea di laicità per il nuovo anno*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 1 del 2018, pp. 1-15; **D. FERRARI**, *Tra Dio e Marianne: la laicità 'en marche'. Il discorso del presidente Macron ai rappresentanti delle confessioni religiose*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2017, 1-2, pp. 123-147; **ID.**, *La 'laicità partenariale': il presidente della Repubblica francese Macron davanti alla Conferenza episcopale*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2017, 3-



Tra la fine del 2016 e i primi mesi del 2017, Macron era transitato rapidamente dalle funzioni di ministro dell'economia nel Governo socialista di Manuel Valls al ruolo di *leader* carismatico di un nuovo partito, La République en Marche. La formazione si è imposta ben presto come cardine del '*front républicain*' radunatosi in vista del secondo turno delle presidenziali di quell'anno, contro la coalizione di destra rappresentata da Marine Le Pen³. Per quanto qui rileva, le vicende di Macron e della sua affermazione politica si intrecciano con un'evoluzione della laicità⁴, che in Francia resta un tema politicamente centrale⁵.

4, pp. 757-777. In senso più ampio, circa gli sviluppi degli ultimi anni nel dibattito sulla laicità francese, si veda **S. DOMIANELLO**, *Laïcité en marche. L'esagono alla prova della transizione. Dalla laïcité pointue (oubliée) alla laïcité arrondie (réécrite)*, in *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, a cura di G. D'ANGELO, t. I, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 362-369.

³ La competizione elettorale vedeva i due candidati distanziati di pochi punti. Al primo turno, il 23 aprile 2017, Emmanuel Macron raccolse il 24,01% dei suffragi espressi e Marine Le Pen il 21,3%. Al secondo turno, il 7 maggio 2017, Macron dimostrò di avere saputo attirare a sé i consensi di quasi tutto l'arco dei partiti di tradizione governativa, guadagnando il 66,1% dei consensi, contro una crescita assai più contenuta della concorrente, che si è fermata al 33,9% (dati tratti dal sito del Ministero dell'Interno francese, www.interieur.gouv.fr). La particolare composizione della *constituency* del primo mandato di Macron contribuisce a spiegare l'importanza politica di un intervento capace di lasciare il segno su un tema fortemente istituzionale, come quello della laicità e dei principi repubblicani, in vista delle presidenziali del 2022.

⁴ Quanto ai concetti di laicità e separazione, che verranno richiamati spesso nelle prossime pagine, si rende opportuno un cenno preliminare di inquadramento. Al di là del problema delle radici filosofiche e politiche della *laïcité* e della questione dei suoi antecedenti giuridici (spesso se ne sostiene la filiazione diretta dagli artt. IV e X della *Déclaration* del 1789), è solo con la Costituzione della Quarta Repubblica (1946), che nel preambolo si afferma l'impegno dello Stato a garantire a tutti l'insegnamento pubblico, gratuito e laico; inoltre, all'art. 1 la Francia viene definita "République indivisible, laïque, démocratique et sociale". Nella vigente Costituzione del 1958 (che peraltro richiama espressamente il preambolo della Carta del 1946), la Quinta Repubblica viene nuovamente definita "indivisible, laïque, démocratique et sociale". Secondo alcuni commentatori, con l'inizio del nuovo millennio "la laïcité a reçu une nouvelle application, législative cette fois, avec la loi du 15 mars 2004" (ossia la legge, patrocinata dal presidente Chirac, sui simboli religiosi nelle scuole pubbliche). A fare data da allora prenderebbero le mosse gli sviluppi che attualmente interessano l'applicazione del principio giuridico; **G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME**, *La Constitution*, Éditions du Seuil, Paris, réed. 2019, p. 45.

Il Conseil Constitutionnel (*décision* n. 2012-297 QPC, 21 febbraio 2013, consultabile al sito www.conseil-constitutionnel.fr) ha così riassunto i corollari del principio di laicità: il rispetto di tutti i convincimenti di fede e coscienza e l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, senza distinzione di religione; la garanzia del libero esercizio del culto; la neutralità dello Stato; l'assenza di una religione di Stato e di forme di "salarariat du clergé" (§ 5). La laicità, come è oggi definita a livello costituzionale e attuata nelle sue varie



Macron ha affrontato fin da subito la questione in una prospettiva in cui molti osservatori hanno letto la volontà di intervenire in questa materia secondo una linea politica consapevole e coerente, che conduce al dialogo diretto con le religioni⁶. L'obiettivo del dialogo costituisce per certi

implicazioni, si sovrappone e si lega strettamente alla *séparation*, stabilita già dalla legge del 9 dicembre 1905, perché questo sistema dà sostanza pratica a tali principi, ponendoli alla base di un compiuto sistema di relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose organizzate. Per il tema della *laïcité* nel suo complesso e circa l'evoluzione dei suoi contenuti si rimanda a **M. PHILIP-GAY**, *Droit de la laïcité*, Ellipses, Paris, 2016.

⁵ François Hollande, predecessore di Macron all'Eliseo, in contrapposizione al rivale Nicolas Sarkozy, non ha cercato di articolare personali declinazioni del concetto di laicità, prestando invece attenzione prioritaria alla distinzione classica tra sfera pubblica e sfera privata (cfr., *ex multis*, **J.-M. GUÉNOIS**, **C. JAIGU**, *Sarkozy fait la leçon à Hollande sur la laïcité. Le chef de l'État critique la proposition du candidat socialiste d'inscrire la loi de 1905 dans la Constitution*, in *Le Figaro*, 25 gennaio 2012, consultabile al sito www.lefigaro.fr; vedi anche *infra*, nota successiva). Nel 2013, per esempio, Hollande dichiarò: "En 1905, la laïcité était simplement la séparation de l'État et des cultes. Aujourd'hui, elle est une frontière entre ce qui relève de l'intime, qui doit être protégé, et ce qui appartient à la sphère publique qui doit être préservée. Et comme toute frontière, il n'est pas toujours aisé de la tracer"; **F. HOLLANDE**, *Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur le rôle de l'Observatoire de la laïcité*, 8 aprile 2013 (consultabile al sito www.vie-publique.fr). Sotto la sua presidenza sono state adottate iniziative di consolidamento del principio di laicità, come la *Charte de la laïcité à l'École* del Ministero dell'Educazione nazionale (*circulaire* n. 2013-144 del 6 settembre 2013). A prescindere dagli orientamenti delle singole presidenze, esiste ed è segnalato da tempo un "doppio livello" della politica francese, che si sviluppa anche in seno ai medesimi partiti e che distingue un piano 'alto', sul quale si regolano i temi identitari e i principi generali (come appunto la laicità) da uno 'basso', che spesso prende corpo a livello locale, dove la pratica è più sensibile alla gestione del consenso. La questione, con specifico riferimento al tema dell'*Islam politique*, è stata affrontata negli ultimi anni in inchieste istituzionali e giornalistiche; tra queste ultime ha avuto risonanza **J. VÉLIOCAS**, *Ces maires qui courtisent l'islamisme*, Tatamis, Paris, rééd. 2015.

⁶ Non è la prima volta che ciò avviene, dagli inizi del XXI secolo. Nicolas Sarkozy, negli anni della sua presidenza, si era proposto quale alfiere di una "laicità positiva", diversa da quella praticata fino ad allora; il futuro presidente, anzi, ne fece per tempo un punto programmatico: si veda **N. SARKOZY**, *La République, les religions, l'espérance*, Éditions du Cerf, Paris, 2004. In quel libro egli esprimeva posizioni dialoganti, tanto più 'rumorose' in quanto, nello stesso anno e dalla stessa parte politica, Jacques Chirac patrocinava la legge n. 228 del 2004 sul divieto di ostensione di simboli religiosi nelle scuole. Lo scarto di prospettive è stato colto da Éric Zemmour (noto polemista della destra francese, 'ortodosso' sui temi della laicità): "[Sarkozy] désirait plaire à ses interlocuteurs. C'était l'époque où il préparait déjà sa campagne présidentielle de 2007 et rêvait d'agréger derrière lui un électorat musulman, qui aurait été séduit par son discours libéral et multiculturel, à l'américaine, qu'il opposait alors au ringardisme laïc et franchouillard de Chirac"; **É. ZEMMOUR**, *Le suicide français*, Albin Michel, Paris, 2014, p. 477. Per un inquadramento coevo della questione dei simboli si rimanda ad **A. FERRARI**, *La lutte des symboles et l'espoir du droit. Laïcité et "voile islamique" en France au début du*



versi un aggiornamento delle prassi applicative del principio di laicità, che insieme ai temi del *vivre ensemble*⁷ deve oggi affrontare le dinamiche dei conflitti identitari che hanno coinvolto anche la Francia. Sotto questo profilo, la questione appare attraversata anche da problemi nuovi, quali ad esempio, da un lato, i numerosi e tragici fatti di terrorismo⁸ e, dall'altro,

nouveau millénaire, in *Migrations Société*, 2004, pp. 63-129.

Col senno di poi, non sembra che la presidenza Sarkozy abbia lasciato segni duraturi in questo campo, ma all'epoca la sua proposta di reinterpretazione della laicità suscitò riscontri favorevoli ai più alti livelli ecclesiastici: **BENEDETTO XVI**, *Discorso in occasione dell'incontro del Santo Padre Benedetto XVI con le Autorità dello Stato nel Salone delle Feste dell'Eliseo*, 12 settembre 2008 (consultabile al sito www.vatican.va); cfr. **G. FELICIANI**, *La laicità dello Stato negli insegnamenti di Benedetto XVI*, in *L'Année canonique*, 2012, 1, pp. 333-344. Si vedano sul tema **M. D'ARIENZO**, *La laicità francese secondo Nicolas Sarkozy*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2008, pp. 1-18; **EAD.**, *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2011, pp. 1-16; **P. VALDRINI**, *La "laicità positiva". A proposito del discorso del presidente Sarkozy al Laterano (20 dicembre 2007)*, in *Le sfide del diritto. Scritti in onore del cardinale Agostino Vallini*, a cura di G. DALLA TORRE, C. MIRABELLI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, pp. 409-426. Più in generale sul ruolo delle religioni nella visione politica di Sarkozy: **J.-L. SCHLEGEL**, *Nicolas Sarkozy, la laïcité et les religions*, in *Ésprit*, 2008, 2, pp. 13-23. Malgrado le aperture del 2004 ricordate sopra, è stato scritto che, alla prova dei fatti, "la politica ecclesiastica della presidenza di Nicolas Sarkozy ha manifestato un doppio orientamento: liberale verso le religioni tradizionali, illiberale verso le religioni non tradizionali, in particolare l'Islam"; **D. FERRARI**, *Tra Dio e Marianna*, cit., p. 147 n.

⁷ Il concetto ha acquisito un valore centrale, dentro e fuori i confini francesi, anche per il richiamo che ne ha fatto la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza 43835/11, *Grand Chambre, S.A.S. c. France*; per le implicazioni della formula, nelle sue declinazioni in contesti diversi, si rimanda a *Le vivre ensemble saisi par le droit*, a cura di C. BOURIAU, A. MOINE, M. ROTA, Pedone, Paris, 2021.

⁸ Fatti che, prima e dopo l'insediamento di Macron, hanno segnato col sangue la società francese, esacerbando tensioni già latenti. Ciò ha portato all'attenzione generale questioni sensibili alla polarizzazione politica (cfr. **L. MUSSELLI**, *Islam e occidente nella letteratura e nella realtà. Riflessioni a partire dal romanzo 'Soumission' di M. Houellebecq*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2014, 1-2, pp. 231-237) e ha sottoposto a veri e propri *stress-test* sistemi costituzionali di radicate tradizioni democratiche; cfr. **F. ALICINO**, *Lo Stato laico costituzionale di diritto di fronte all'emergenza del terrorismo islamista*, in *Stato, Chiese e pluralismo costituzionale*, cit., n. 2 del 2018, in particolare pp. 24-28. In alcuni casi, gli attacchi terroristici hanno preso di mira luoghi (*Charlie Hebdo*, vedi *infra*), persone (padre Jacques Hamel, il 26 luglio 2016 a Saint-Étienne-du-Rouvray; Samuel Paty, il 16 ottobre 2020 a Conflans-Sainte-Honorine) o ricorrenze (il 14 luglio 2016, a Nizza) che evidenziano non solo l'intento di compiere l'atto criminoso in sé, ma di colpire con esso obiettivi dalla valenza simbolica rispetto all'esercizio di determinate libertà. Il caso più noto, in questo senso, è la strage della redazione di *Charlie Hebdo*, compiuta a Parigi il 7 gennaio 2015 da un gruppo di terroristi islamisti per 'punire' la blasfemia del settimanale (non rileva, in questa sede, discutere l'esatto perimetro del "diritto di satira" e le modalità del suo esercizio, come concretamente praticato da quel periodico). Tra le molte riflessioni svolte a partire dai fatti del gennaio 2015 e sulla loro contestualizzazione, cfr. **M. LEVANT**, *Il*



i dibattiti su problemi assai più circoscritti, ma da cui (proprio perché i fatti sottostanti sono meno gravi o sostanzialmente innocui) emergono con chiarezza i profili (anche) identitari del contendere⁹. Entrambi gli ordini di questioni, come è noto, avevano e hanno al centro il problema dei rapporti con l'Islam cosiddetto 'politico' e hanno contribuito, nel tempo, a spingere gli interventi dei diversi Governi nella medesima direzione 'securitaria', esito di "una progressiva sovrapposizione tra *État d'urgence* e laicità"¹⁰.

Dagli interventi tenuti dal presidente Macron tra il 2017 e il 2018 emergono alcuni punti salienti, che convergono nell'aggiornamento concettuale del separatismo, il quale non può più ignorare il confronto plurale con attori socialmente rilevanti, tra cui le stesse comunità religiose. Queste ultime vanno colte con le loro specificità storiche e culturali, nella consapevolezza che "l'histoire de la République française n'est pas la même avec chacune des religions" e pertanto, "da questo punto di vista, le caratteristiche e gli obiettivi di tale dialogo cambiano in funzione del carattere tradizionale o non tradizionale del soggetto confessionale considerato"¹¹. Ciò vale con particolare riferimento alla Chiesa cattolica, poiché "il cattolicesimo, a differenza delle altre comunità di fede, ha un legame tradizionale [...] con la nazione francese e ne rappresenta uno degli elementi costitutivi"¹².

Il dialogo con tutte le confessioni può dare un apporto positivo alla (ri)costruzione dell'identità nazionale; può aiutare a fare nascere un nuovo "patriottismo repubblicano" e, in generale, contribuire al progresso armonico della società. Macron sostiene che si possa e si debba declinare tale dialogo in funzione dell'interlocutore confessionale e della concreta

mito dell'islamofobia. Uno sguardo storico sulla caricatura religiosa in *Charlie Hebdo* e C. CIANITTO, *Libertà di espressione e libertà di religione: un conflitto apparente?*, in *Blasfemia, diritti e libertà. Una discussione dopo le stragi di Parigi*, a cura di A. MELLONI, F. CADEDDU e F. MELONI, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 143-177 e 205-223. Circa le più recenti prese di posizione di Macron anche su questi temi, si veda N. COLAIANNI, *Il presidente Macron e la libertà di blasfemia*, in *Questione Giustizia*, 29 settembre 2020 (consultabile al sito www.questionegiustizia.it).

⁹ Si possono ricordare i casi che hanno avuto maggior risonanza anche in ambito italiano, ossia le *querelle* sui così detti 'burkini': L. ANELLO, *Quale tutela delle libertà fondamentali per i simboli religiosi? Considerazioni sulla decisione del Consiglio di Stato francese sul caso burkini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2017, pp. 1-17; G. CASUSCELLI, *La farsa del burkini: ma c'è un giudice a Parigi!*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2016, pp. 1-11; D. FERRARI, *I sindaci francesi contro il "burkini": la laicità a ferragosto? A prima lettura di alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 31 del 2016, pp. 1-24.

¹⁰ Così D. FERRARI, *Tra Dio e Marianne*, cit., p. 138.

¹¹ D. FERRARI, *Tra Dio e Marianne*, cit., p. 129 (ivi anche la citazione dal discorso).

¹² D. FERRARI, *La laïcité partenariale*, cit., pp. 773-774.



realtà sociale che esso esprime. Un approccio, per così dire, 'a geometrie variabili', che emerge soprattutto quando il Presidente si rivolge alle comunità islamiche, a cui prospetta la necessità di affrontare "quello che definisce l'islam organisant une ségrégation au sein de la République", una posizione che concepisce la propria identità politica e sociale fondata solo sulla fede, di fatto incompatibile con la Repubblica"¹³.

Il tema è stato affrontato diffusamente - esplicitando, in realtà, idee già contenute *in nuce* nei precedenti interventi - nel "discours des Mureaux" del 2 ottobre 2020¹⁴, dove il capo di Stato si è spinto ad annunciare l'ambizione di "bâtir enfin un islam en France qui puisse être un islam des Lumières", perché - ha spiegato - "il nous fait aider cette religion dans notre pays à se structurer pour être un partenaire de la République pour ce qui est des affaires que nous avons en partage"¹⁵. Nel caso dell'Islam, insomma, la condizione per praticare la *laïcité partenariale* del confronto diretto sembra essere una previa ridefinizione, per intervento dello Stato, della fisionomia dell'interlocutore confessionale, a partire dalla sua strutturazione istituzionale¹⁶, dalla formazione dei suoi

¹³ R. ASTORRI, *I discorsi del Presidente Macron*, cit., p. 575. La citazione in francese è tratta da E. MACRON, *Discours du Président de la République au dîner du Conseil Français du Culte Musulman*, 21 giugno 2017 (consultabile al sito www.elysee.fr). Più estesamente: "Il faut être extrêmement vigilant chacun dans ses responsabilités contre tout ce qui façonne des formes de repli identitaire parce que fonder son identité politique et sociale sur sa seule foi, c'est au fond admettre que sa foi n'est pas compatible avec la République. C'est le revers symétrique d'un discours d'exclusion et c'est un vrai combat politique de part et d'autre au sens le plus fort du terme que de les combattre au nom même de la conviction. Personne en France ne doit être victime d'une forme quelconque d'assignation, qu'elle soit sociale, géographique ou de conviction. Face à ceux qui au fond sont complices pour abattre notre modèle républicain, il nous faut la même énergie, personne ne peut faire croire que votre foi n'est pas compatible avec la République, personne ne peut faire croire que la France et les Français rejeteraient sa composante de foi musulmane, personne au nom de cette foi ne peut demander à des Françaises ou des Français de se soustraire aux lois de la République".

¹⁴ Il discorso è stato nominato così nell'uso giornalistico, dal comune dove è stato pronunciato: Les Mureaux, nell'Île-de-France (scelta forse non casuale, dato che si tratta di una delle regioni francesi dove è più consistente la presenza islamica); E. MACRON, *La République en actes: discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes*, 2 ottobre 2020 (consultabile al sito www.elysee.fr).

¹⁵ E. MACRON, *La République en actes*, cit.

¹⁶ È rilevante, in questo senso, l'iniziativa intrapresa dal Conseil Français du Culte Musulman (ma caldeggiata dal presidente Macron) di predisporre una *Charte des principes pour l'Islam de France*. Il documento è stato approvato il 17 gennaio 2021 - cfr. M. MOUSSAOUI, *Présentation de la Charte des principes pour l'Islam de France au président de la République*, 18 gennaio 2021 (consultabile, insieme al testo della Carta, al sito www.cfc-m-officiel.fr) - ma ha subito provocato un dissidio, in seno allo stesso Consiglio, tra le



esponenti¹⁷ e dal controllo dei canali di finanziamento. Pur negando di puntare alla costruzione di un “Islam gallican”¹⁸, come canale maestro per superare il dualismo delle appartenenze tra “comunità musulmana” e “cittadinanza francese”, Macron sembra insomma muoversi secondo linee di tendenza non troppo distanti, almeno nello spirito, da quelle già emerse in Austria con la riforma dell’*Islamgesetz* del 2014¹⁹. A Les Mureux egli ha accentuato i toni del discorso e, parlando direttamente della e alla popolazione di religione musulmana, ha esposto in modo ancor più diffuso il suo pensiero riguardo a ciò che considera il principale ostacolo su questo percorso, ossia il “séparatisme islamiste”. Ha poi delineato le misure normative che promuoverà negli ultimi anni del suo (primo) mandato all’Eliseo.

Il “separatismo islamico”, nelle parole di Macron, costituisce

“un projet conscient, théorisé, politico-religieux, qui se concrétise par des écarts répétés avec les valeurs de la République, qui se traduit souvent par la constitution d’une contre-société et dont les manifestations sont la déscolarisation des enfants, le développement de pratiques sportives, culturelles communautarisées qui sont le prétexte pour l’enseignement de principes qui ne sont pas conformes aux lois de la République. C’est l’endoctrinement et par celui-ci, la négation de nos principes, l’égalité entre les femmes et les hommes, la dignité humaine.

associazioni che sostengono o accettano l’iniziativa e altre che, invece, la ricusano. Si veda in merito alla vicenda: *Nouvelles dissensions internes au Conseil français du culte musulman. Quatre fédérations composant le CFCM ont annoncé mercredi qu’elles se retireraient du bureau exécutif de cette instance, principal interlocuteur des pouvoirs publics sur le culte musulman*, in *Le Figaro*, 18 marzo 2021 (consultabile al sito www.lefigaro.fr).

¹⁷ “L’ambition de former et promouvoir en France une génération d’imams mais aussi d’intellectuels qui défendent un islam pleinement compatible avec les valeurs de la République est une nécessité”, *ibidem*. In questa direzione, già nel febbraio 2020 Macron aveva annunciato la dismissione entro il 2024 del sistema del così detto *Islam consulaire*, in forza del quale vengono accolti in Francia *imam* formati nei Paesi da cui provengono le varie comunità di fedeli musulmani; un sistema che, come è facile intuire, mantiene viva la simbiosi tra pratica religiosa e dimensione etnico-comunitaria; cfr. **E. MACRON**, *Protéger les libertés en luttant contre le séparatisme islamiste: conférence de presse du Président Emmanuel Macron à Mulhouse*, 18 febbraio 2020 (consultabile al sito www.elysee.fr).

¹⁸ **E. MACRON**, *La République en actes*, cit. Sui precedenti dell’idea si veda **A. FERRARI**, *La Fondazione delle Opere dell’Islam di Francia o come costruire un “islam gallicano”*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, 1, pp. 125-136.

¹⁹ Per una visione d’insieme del provvedimento si veda **L. MUSSELLI**, *Edilizia religiosa, Islam e neogiurisdizionalismo in Europa. Alcune note sul nuovo Islamgesetz austriaco e sul divieto di edificare minareti in Svizzera*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2015, 2, pp. 449-455.



Le problème, c'est cette idéologie, qui affirme que ses lois propres sont supérieures à celles de la République"²⁰.

Un'ideologia che affonda le radici nella religione, ma ne dà un'interpretazione incompatibile con il ruolo che l'ordinamento francese riconosce alle confessioni religiose. Così facendo, secondo Macron, il "séparatisme islamiste" mette a repentaglio l'intero "blocco" delle libertà repubblicane²¹. Per affrontare questo nodo, nel discorso di Les Mureaux è stato annunciato un progetto di legge che, nelle ambizioni dei suoi promotori, dovrà porsi sullo stesso piano della fondamentale 'legge di separazione' del 1905²², per ampliarne e aggiornarne il campo di

²⁰ E. MACRON, *La République en actes*, cit.

²¹ "La liberté dans notre République est un bloc. C'est la liberté de participer au choix de ses dirigeants et donc le droit de vote, mais qui est indissociable de la soumission au verdict des urnes, à la liberté collective du peuple. C'est la liberté de conscience, et en particulier la laïcité, ce régime unique au monde qui garantit la liberté de croire ou de ne pas croire, mais qui n'est pas séparable d'une liberté d'expression allant jusqu'au droit au blasphème"; così ha dichiarato, in occasione delle celebrazioni a Parigi del 150° anniversario della Repubblica, E. MACRON, *Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur les valeurs de la République*, 4 settembre 2020 (testo consultabile al sito www.vie-publique.fr).

²² La *Loi concernant la séparation des Églises et de l'État* del 9 dicembre 1905 (originariamente in *Journal officiel de la République française. Lois et décrets*, n. 336, 11 dicembre 1905; oggi consultabile nella versione vigente al sito www.legifrance.gouv.fr) è l'altra 'testa di ponte' dell'intervento del Governo per contrastare il separatismo. Come si dirà più avanti, nel *projet de loi* la legge del 1905 è stata richiamata spesso anche in relazione alla *Loi relative au contrat d'association* del 1° luglio 1901 (*Journal officiel de la République française. Lois et décrets*, n. 177, 2 luglio 1901; testo vigente consultabile anch'esso al sito www.legifrance.gouv.fr). Riguardo alla legge del 1905, ci si limita a rimandare a Y. BRULEY, *La laïcité française*, Éditions du Cerf, Paris, 2015, pp. 147-193 (utile complemento è la raccolta antologica *1905, la séparation des Églises et de l'État. Les textes fondateurs*, a cura di Y. BRULEY, Perrin, Paris, 2004) e all'esposizione dei contenuti redatta da B. BASDEVANT-GAUDEMET, *Le régime de séparation des Églises et de l'État depuis 1905*, in *Droit français des religions*, a cura di F. MESSNER, P.-H. PRÉLOT, J.-M. WOEHRLING, I. RIASSETTO, LexisNexis, Paris, 2013, pp. 241-265, oltre che ai saggi raccolti nel volume *1905! La loi de séparation des Églises et de l'État*, a cura di J.-M. SCHIAPPA, Syllepse, Paris, 2005. Sulla legge del 1901, che disciplinando le associazioni in genere intendeva (anche) colpire nello specifico le congregazioni religiose, si segnala per un inquadramento complessivo J.-C. BARDOUT, *L'histoire étonnante de la loi de 1901. Le droit en France avant et après Waldeck-Rousseau*, Éditions Juris, Lyon, 2015. La caratura eminentemente politica della legge fu subito chiara all'epoca, come testimonia *ex multis* F. RUFFINI, *La lotta contro le congregazioni religiose in Francia*, in ID., *Scritti giuridici minori*, a cura di M. FALCO, A.C. JEMOLO, E. RUFFINI, Giuffrè, Milano, 1936, vol. I, pp. 345-389. Sulla ricezione dottrinale della *séparation* in Francia cfr. le annotazioni di B. BASDEVANT-GAUDEMET, *Gabriel Le Bras et le régime de séparation de l'Église et de l'État*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 2006, 4, pp. 629-644.



applicazione, conservandone e ravvivandone i princìpi e lo spirito. Con una certa enfasi, Macron ha introdotto la proposta con un riferimento simbolico forte: “Le ministre de l’Intérieur et sa ministre déléguée présenteront le 9 décembre prochain en conseil des ministres un projet de loi qui, 115 ans après l’adoption définitive de la loi de 1905, visera à renforcer la laïcité, à consolider les principes républicains”²³. Il progetto viene presentato - ed è un ulteriore elemento che ne suffraga l’importanza programmatica - come risultato dell’impegno collegiale di tutti i ministri del Governo, i quali “ont été fortement contributeurs de ce texte”²⁴.

I contenuti del progetto, che dopo un *iter* parlamentare più lungo del previsto è finalmente divenuto la legge del 24 agosto 2021, n. 1109, saranno ripercorsi nel prossimo paragrafo. Si può tuttavia anticipare che gli argomenti con cui i fautori del provvedimento ne argomentano l’opportunità sono connotati da una stretta adesione ai canoni del modello assimilazionista, a cui l’applicazione del modello di laicità francese si è tendenzialmente accompagnata nel corso dei decenni.

Oltre alle posizioni di Macron e del primo ministro Jean Castex (che già dal luglio 2020 aveva annunciato per la *rentrée* parlamentare dell’autunno “un projet de loi sur la lutte contre les séparatismes [...] pour éviter que certains groupes ne se referment autour d’appartenances ethniques ou religieuses”²⁵), gli intendimenti che animano l’iniziativa sono stati illustrati dal ministro dell’Interno - nonché proponente formale del progetto - Gérald Darmanin, in un saggio che si propone come un vero e proprio “manifeste pour la laïcité”²⁶.

Il saggio di Darmanin prende le mosse da una osservazione che fonda, a suo avviso, la specificità del progetto di legge e ne denota la maggiore ambizione *politica* rispetto a quanto si sia tentato di fare sinora in materia:

“L’État, trop longtemps concentré contre la radicalisation qui mène au terrorisme, a tardé à voir l’islamisme, menant au séparatisme, comme un danger imminent. Le changement profond de notre politique tient dans la dénonciation claire, le suivi rigoureux et les moyens d’entrave imposés désormais non seulement à la *radicalisation* mais aussi au *séparatisme*. Nous soutenons qu’il n’y a pas une

²³E. MACRON, *La République en actes*, cit.

²⁴E. MACRON, *La République en actes*, cit.

²⁵J. CASTEX, *Déclaration de politique générale de M. Jean Castex, Premier ministre, à l’Assemblée nationale*, 15 luglio 2020 (consultabile al sito www.gouvernement.fr).

²⁶G. DARMANIN, *Le séparatisme islamiste. Manifeste pour la laïcité*, L’Observatoire, Paris, 2021.



différence de *nature* entre le terrorisme et l'islamisme, mais une différence de *degré*"²⁷.

La breve opera - concepita in funzione divulgativa, per portare gli argomenti del dibattito fuori dal perimetro del confronto strettamente politico e dei *dossier* istituzionali - si sviluppa attraverso una ricostruzione del travagliato percorso storico della laicità (definita "un principe éminemment français") e tenta di individuare da quali snodi essenziali di quell'esperienza l'Islam contemporaneo sia più lontano. Pur non mancando i *distinguo*, i richiami a non cedere "à la démagogie consistant à tout confondre, croyants et fanatiques, religion et idéologie"²⁸ e un intero capitolo sul tema "l'islamisme n'est pas l'islam"²⁹, la prospettiva entro cui si colloca il ministro dell'Interno è rigorosamente individualistica e assimilazionista:

"Parce qu'elle est définie en termes politiques, la communauté nationale est un groupe ouvert: la France accueille, la France intègre. Mais elle intègre des individus, des personnes en tant que telles, qui deviennent, lorsqu'ils obtiennent la nationalité française ou lorsqu'ils naissent en France, des citoyens. La France ne pose pas de contrat social avec des communautés; elle ne s'engage nullement à les respecter dans leurs lois et leurs principes spécifiques. Notre pays combat le regroupement de l'entre-soi pour permettre à chacun, dépouillé de son déterminisme et placé dans un même état de droits et devoirs, de se réaliser comme citoyen de la Nation"³⁰.

Darmanin, nel saggio, presenta i contenuti della proposta di legge dandone la seguente chiave di lettura: per 'disinnescare' l'Islam politico è necessario che le norme dello Stato diano gli strumenti per intervenire laddove i fenomeni identitari affondano le loro radici, per *prevenirne* anziché *reprimerne* gli ulteriori e più gravi sviluppi. *Mutatis mutandis* - qui si cela il richiamo alla 'legittimazione tradizionale' del progetto di legge - si tratta della medesima prospettiva entro cui agiva il legislatore del 1905, quando dispose la riorganizzazione dei culti - attribuendo ad associazioni istituite *ex novo* gli edifici esistenti a quella data - per precludere la formazione di "società nella società" e 'aiutare' così i cattolici *uti singuli* a essere dei '*bons citoyens*'.

Tuttavia, lo stacco che separava i cattolici dei primi del Novecento dal modello di cittadinanza repubblicana che i governi radicali dell'epoca

²⁷ G. DARMANIN, *Le séparatisme islamiste*, cit., p. 14.

²⁸ G. DARMANIN, *Le séparatisme islamiste*, cit., p. 11.

²⁹ G. DARMANIN, *Le séparatisme islamiste*, cit., pp. 51-64.

³⁰ G. DARMANIN, *Le séparatisme islamiste*, cit., p. 66.



andavano consolidando era piccola cosa³¹, rispetto alla distanza che separa la Francia secolarizzata di oggi da modelli religiosi, culturali e sociali importati da storie e contesti profondamente 'altri' (torna qui in rilievo l'osservazione di Macron sulla 'diversità dei percorsi' delle varie confessioni religiose). La constatazione di questo fatto, e delle ulteriori difficoltà che esso introduce, sta ridando vigore di pari passo con il cammino del progetto di legge ai sostenitori dell'assimilazionismo 'puro', secondo cui

"la sphère publique est celle de la République française, la sphère privée est celle où l'expression de sa culture d'origine, de sa langue ou de sa croyance peut s'exprimer sans hurter ou empiéter sur les croyances de l'autre. Citoyens dehors, individu avec son histoire et ses croyances dans l'intimité"³².

Sono idee che, a destra del partito di Macron, Castex e Darmanin, vengono oggi rivendicate da Les Républicains, forza politica che non fa parte del Governo, ma che ha la maggioranza relativa in Senato e ha pertanto influito sensibilmente sull'*iter* di approvazione della legge. Proprio la portavoce dei Républicains, Lydia Guiros, è intervenuta nel dibattito con un *pamphlet* a favore della proposta di legge voluta da Macron, ma col preciso intento (perseguito anche dal suo partito in Aula, attraverso ampi emendamenti al testo) di accentuarne ulteriormente l'impronta assimilazionista, perché "l'intégration réussie s'appelle l'assimilation' et l'intégration ratée, le 'communautarisme'"³³.

Questi, per sommi capi, sono gli intendimenti che hanno mosso i fautori della proposta di una *loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme*, come era stata rinominata nel primo passaggio in Senato, con un'addenda al titolo effimera (è stata subito cassata al ritorno del *projet* in Assemblea), ma decisamente esplicativa e per questo ormai radicata nell'uso corrente.

Si può passare ora all'esame dei contenuti del progetto, come sono stati presentati sul piano politico da Emmanuel Macron e come, sul piano giuridico, sono stati tradotti nella legge n. 1109, che lo stesso Presidente ha promulgato il 24 agosto 2021.

³¹ Cfr., in sintesi, D. BARJOT, J.-P. CHALINE, A. ENCREVÉ, *Storia della Francia nell'Ottocento*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 398-403.

³² L. GUIROUS, *Assimilation. En finir avec ce tabou français*, l'Observatoire, Paris, 2021, p. 20.

³³ L. GUIROUS, *Assimilation*, cit., p. 28.



2 - Il progetto di legge “confortant le respect des principes de la République”

Nell’annunciare il progetto di legge con il discorso di Les Mureaux, il presidente Macron ha individuato cinque ambiti di intervento.

Innanzitutto, l’ampliamento del raggio d’azione del principio di laicità attraverso “mesures d’ordre public et de neutralité du service public”³⁴. È un ombrello sotto cui ricadono temi classici, quale l’ostensione di simboli religiosi in diversi contesti³⁵, ma anche istanze emerse più di recente, rispetto alle quali l’ordinamento francese non offre ancora risposte *ad hoc*, o quantomeno vi è la percezione che non ne offra di adeguate. Si possono citare al riguardo i casi, noti alle cronache, di richieste di interdizione all’accesso o di ingresso differenziati per uomini e donne a piscine e altri servizi.

Il secondo ambito è l’associazionismo, pilastro della socializzazione, ma anche campo in cui il consolidamento di forme di *welfare* identitario e concorrenziale rispetto a quello ‘comune’ vede protagoniste - con le parole di Macron - “associations proposant des activités sportives, culturelles, artistiques, linguistiques ou autres”, ma che “déployent en réalité des stratégies assumées d’endoctrinement”³⁶.

Il terzo punto concerne la scuola ed è forse il più caratterizzante, nell’ottica del valore civico (ma forse non è fuori luogo dire, anche in questo caso: identitario) di educazione alla “cittadinanza repubblicana” che, nel solco della tradizione ottocentesca, è ancora oggi un tratto saliente del modello sociale francese³⁷. Nel programma del Presidente, sotto questa voce confluiscono due ordini di problemi, connessi ma distinti: l’uno comprende fenomeni che vanno dalla richiesta di esenzioni da determinati

³⁴ E. MACRON, *La République en actes*, cit.

³⁵ Tema sul quale si rimanda a P. CAVANA, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004, *passim* e, più di recente, a S. TESTA BAPPENHEIM, *I simboli religiosi nello spazio pubblico. Profili giuridici comparati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 373-412. In chiave comparatistica e per una più ampia contestualizzazione del tema si vedano, rispettivamente, V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLO, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2005, e i saggi raccolti nel volume *I simboli religiosi tra diritto e culture*, a cura di E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, Giuffrè, Milano, 2006.

³⁶ E. MACRON, *La République en actes*, cit.

³⁷ Si vedano sul tema A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Giappichelli, Torino, 2002, e, più di recente, R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità. Linee evolutive e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 162-178.



insegnamenti³⁸, alla “instruction à domicile” e alla “déscolarisation” *tout court*; l’altro concerne il proliferare di canali di educazione privata, come scuole non riconosciute e svincolate da qualsiasi rapporto di finanziamento e controllo da parte dello Stato, dove spesso l’insegnamento segue percorsi molto lontani rispetto a quello impartito nelle scuole pubbliche o private riconosciute³⁹. In questo settore, Macron ha annunciato una riforma

“l’une des plus radicales depuis les lois de 1882 et celles assurant la mixité scolaires entre garçons et filles en 1969”. In particolare, “l’instruction à domicile sera strictement limitée, notamment aux impératifs de santé. Nous changeons donc de paradigme [...]. Notre école, ensuite, ne peut en aucun cas faire l’objet d’ingérence étrangère”⁴⁰.

Il quarto asse del programma riguarda l’ambizione, già citata in precedenza, di favorire l’affermazione di un “islam des Lumières”, per “aider cette religion dans notre pays à se structurer pour être un partenaire de al République pour ce qui est des affaires que nous avons en partage”⁴¹. L’organizzazione dell’Islam nella *facies* di una confessione religiosa istituzionale, da stimolare innanzi tutto attraverso un ruolo più attivo del Conseil Français du Culte Musulman, è una tappa indispensabile - secondo il Presidente - perché l’Islam, per la sua struttura parcellizzata e ‘orizzontale’, sfugge agli schemi normativi entro i quali l’ordinamento francese inquadra e governa la vita dei culti. In particolare, la situazione attuale frapponne difficoltà all’atto di applicare a questa realtà la legge di separazione del 1905; difficoltà che la futura legge intende risolvere individuando precisi referenti confessionali e ‘responsabilizzandoli’ rispetto all’esercizio di un ruolo religioso che ha pur sempre, malgrado la *séparation*, un rilievo sociale e giuridico⁴². Da qui

³⁸ Quali l’educazione sessuale e fisica, per citare i casi più noti, ma anche l’opposizione, da parte di taluni studenti o delle loro famiglie, all’insegnamento delle scienze naturali perché ritenute contrarie alle loro concezioni religiose; sono fenomeni su cui, tra gli altri, si soffermano ampiamente **A. FINKIELKRAUT**, *L’identità infelice*, Guanda, Parma, 2015 e **J.-P. OBIN**, *Comment on a laissé l’islamisme pénétrer l’école*, Hermann, Paris, 2020.

³⁹ Cfr. per l’inquadramento del tema **A. FERRARI**, *Laicità, separazione e “contratto” nelle relazioni tra amministrazioni pubbliche e culti in Francia. Il paradigma scolastico*, in *Diritto Pubblico*, 1999, 2, pp. 525-573.

⁴⁰ **E. MACRON**, *La République en actes*, cit.

⁴¹ **E. MACRON**, *La République en actes*, cit.

⁴² “Nous sommes face à une réalité dont l’organisation ne correspond pas à nos propres méthodes [...]. Nos interlocuteurs, aujourd’hui, n’assument pas une vraie



la duplice direttrice che emergeva dal testo del progetto e che è stata confermata nella legge, di consolidare il profilo istituzionale delle associazioni e di ammodernare *loi de séparation* del 1905 con previsioni in grado di fare maggiormente presa sulle nuove realtà. Vengono così in rilievo problemi annosi, come la formazione degli *imam* (tema in realtà collaterale alla nuova legge)⁴³ e i finanziamenti alle associazioni, che spesso provengono dall'estero e veicolano influenze non soltanto religiose.

Da un altro punto di vista, per rispondere all'emergente bisogno di conoscenza della propria cultura e religione da parte della popolazione musulmana di Francia, Macron propone inoltre di potenziare gli studi di islamistica nelle università e nei centri di ricerca pubblici e di introdurre insegnamenti di lingua araba nelle scuole. Più in generale, l'obiettivo è di ricomprendere nell'azione dello Stato, per meglio governarlo, il complesso di istanze che, se diversamente incanalate, rischiano di confluire verso il comunitarismo identitario⁴⁴.

A questo si lega anche il quinto e ultimo punto, vero e proprio *vaste programme*: "S'il faut croire la République en appliquant ses règles sans faiblesse et redonner force à la loi [...], il faut aussi la faire aimer à nouveau en démontrant qu'elle peut permettre à chacun de construire sa vie"⁴⁵. In termini concreti, si tratta di prevedere - ma, come è facile intuire, non è cosa che si possa fare con un singolo intervento normativo, per quanto ramificato - un rilancio dell'*État-providence* con interventi su servizi, alloggi e altre forme di *welfare*, presumibilmente mirati alle *banlieu*

responsabilité culturelle. Et donc, il est très difficile pour le ministre en charge des cultes, des préfets, des maires, de savoir à qu'ils parlent lorsqu'ils veulent pouvoir évoquer les sujets qui relèvent du culte et ont un impact sur notre vie en société et parfois sur l'ordre public. Parce que le culte n'y est pas ainsi organisé"; E. MACRON, *La République en actes*, cit. Sul piano giuridico, circa l'autonomia istituzionale delle confessioni religiose, i poteri di disciplina interna e l'esercizio di "une autonomie circonscrite à la sphère spirituelle délimitée par l'État", si veda E. FOREY, *État et institutions religieuses. Contribution à l'étude des relations entre ordres juridiques*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007, in particolare pp. 87-116; sulla rilevanza giuridica dell'affiliazione confessionale, invece, P.-H. PRÉLOT, *L'affiliation religieuse en droit français. Éléments pour une problématisation*, in *L'affiliation religieuse en Europe*, a cura di F. MESSNER, Presses Universitaires de Strasbourg, 2017, in particolare pp. 126-134.

⁴³ Circa i precedenti tentativi in materia cfr. J. VOLFF, *Droit des cultes*, Dalloz, Paris, 2005, pp. 118-120.

⁴⁴ Sulla rilevanza del tema si veda P.-H. PRÉLOT, *Communautés et communautarismes - les aspects juridiques*, in *Minorité et communauté en religion*, a cura di L. OBADIA, A.-L. ZWILLING, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2016, pp. 217-232.

⁴⁵ E. MACRON, *La République en actes*, cit.



e alle realtà sociali dove il comunitarismo separatista più facilmente diviene un concorrente insidioso dello Stato.

Sulla scia di questo ambizioso disegno, il *Projet de loi n. 3649 confortant le respect des principes de la République* è stato presentato ufficialmente il 9 dicembre 2020, a nome del primo ministro Jean Castex, dal ministro dell'Interno Gérald Darmanin e dalla delegata responsabile per la *Citoyenneté*, Marlène Schiappa. Il testo è stato avviato inizialmente alla *procédure accélérée* prevista dall'art. 45, c. 2° Cost., che consente di abbreviare l'*iter* di approvazione limitando la *navette* tra i rami del Parlamento⁴⁶. In corso d'opera, tuttavia, e in particolare dopo le cospicue modifiche apportate al testo nell'aprile 2021 in Senato (dove è forte la rappresentanza dei *Républicains*), si è imposta l'esigenza di ulteriori passaggi in Assemblea nazionale e nuovamente in Senato; passaggi che hanno portato all'approvazione di una riformulazione del progetto in data 1° luglio 2021. Benché molte delle singole norme proposte siano state modificate in corso d'opera, all'esito dei vari passaggi parlamentari la struttura complessiva del progetto si è consolidata in una versione affine a quella presentata in origine dal Governo. Il 23 luglio, infine, l'Assemblea ha approvato un "*Texte définitif provisoire*" che, rispetto ai precedenti, introduce solo minime variazioni sostanziali, ma dove la numerazione degli articoli è stata interamente rivista e razionalizzata rispetto alle stratificazioni prodotte durante la *navette*⁴⁷.

Il 26 luglio, su istanza di deputati e senatori, è stato adito il *Conseil constitutionnel* per un controllo preventivo di costituzionalità sul *texte définitif provisoire*⁴⁸. La *décision* è stata resa il 13 agosto 2021 e ha dato una

⁴⁶ Art. 45 Cost., secondo *alinéa*: "Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion". Sulle particolarità della procedura cfr. J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris, 2020, pp. 1511-1514.

⁴⁷ *Texte adopté n. 656 ("petite loi")*, *Projet de loi confortant le respect des principes de la République*, 23 luglio 2021 (consultabile al sito www.assemblee-nationale.fr).

⁴⁸ Oggetto specifico del vaglio di legittimità costituzionale *a priori*, richiesto da sessanta deputati e sessanta senatori secondo la facoltà riconosciuta dalla *loi constitutionnelle* n. 1974-904 del 29 ottobre 1974, erano gli artt. 9, 15, 16, 26, 36 e 49 del *Texte définitif provisoire*. Il *Conseil Constitutionnel* ha ritenuto che non vi fosse necessità di sollevare d'ufficio ulteriori questioni di conformità a Costituzione; *Conseil Constitutionnel, Décision n. 2021-823 DC*, 13 agosto 2021, § 85, in *Journal officiel de la République française*, 25 agosto 2021, n.



valutazione di “non conformité partielle”; malgrado la dicitura formale, in concreto il Conseil ha ritenuto contrastanti con principi costituzionali solo alcune previsioni contenute negli artt. 16 e 26⁴⁹; poiché la pronuncia ha colpito solo parti limitate e non essenziali del testo approvato dal Parlamento, il presidente Macron ha potuto promulgare la legge semplicemente stralciandone le disposizioni censurate dal Conseil, senza attendere l’esito di un ulteriore passaggio parlamentare⁵⁰. Il *projet* ha così dato vita alla legge 1109 del 24 agosto 2021⁵¹.

Attorno al progetto di legge si è sviluppato fin da subito il consueto, ricco apparato di studi preparatori e di interventi in corso d’opera (cresciuti di pari passo col prolungarsi dell’*iter* parlamentare) che in Francia tradizionalmente caratterizza l’esercizio della funzione legislativa, soprattutto quando vengono discussi i provvedimenti di maggior rilievo politico e sociale. In particolare, insieme alle 469 pagine di presentazione prodotte dal Governo, si segnalano il preventivo *avis* del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2020 e l’*étude d’impact* datato 8 dicembre 2020, a cui si è aggiunto in seguito un corposo *rapport* (*Sénat*, n. 454 del 18 marzo 2021) curato “au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale” dalle senatrici Jacqueline Eustache-Brinio e Dominique Vérien⁵². Inoltre, considerata l’ampiezza delle materie che il *projet* affronta, è opportuno ricordare che molte di tali tematiche sono state approfondite, in anni recenti, in rapporti parlamentari che costituiscono, nel loro complesso, il retroterra dell’odierno progetto di legge. I rapporti hanno esaminato, per esempio, lo *status quo* dell’edilizia di culto⁵³, il terrorismo e,

197.

⁴⁹ Cfr. *infra*, § 3.1.

⁵⁰ Art. 23 dell’*ordonnance* n. 1958-1067 del 7 novembre 1958, *Portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*.

⁵¹ *Loi n. 2021-1109 du 24 août 2021*, in *Journal officiel de la République française*, n. 197, 25 agosto 2021 (consultabile al sito www.journal-officiel.gouv.fr).

⁵² In generale, i documenti ufficiali di seguito citati e gli ulteriori materiali, relativi alle varie fasi di elaborazione del progetto e al *dossier législatif* completo, possono essere consultati a partire dalla pagina https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/202101/principes_de_la_republique.html.

⁵³ Tema di importanza non secondaria, poiché il rigido divieto di sovvenzioni ai culti vigente in Francia, unitamente al particolare regime di proprietà degli edifici religiosi introdotto tra il 1905 e il 1907, produce una doppia *impasse*. Vi è, da un lato, la difficoltà economica e organizzativa di curare con interventi tempestivi gli edifici di proprietà pubblica (è il caso di moltissime chiese, perlopiù adibite al culto cattolico, che spesso versano in condizioni precarie; si tratta talora anche edifici di notevole importanza storica e artistica). Dall’altro lato, e soprattutto nel caso degli edifici di culto islamico, il divieto ha per effetto collaterale l’estromissione dei poteri pubblici da qualsiasi funzione di



più in generale, il radicamento sociale di concezioni integralistiche dell'appartenenza religiosa⁵⁴, che sono il 'motore' del fenomeno sociale che la *loi confortant le respect des principes de la République* intende colpire e reprimere.

3 - Struttura e principali contenuti della legge

Nell'*étude d'impact* il problema viene prospettato nella sua complessità, in termini più precisi rispetto a quelli che, come si è visto, sono stati impiegati nel dibattito politico dai sostenitori del provvedimento:

“Le séparatisme constitue une forme de communautarisme radical, qui ne se limite pas à demander des accommodements remettant en question le principe d'égalité. Ce phénomène, principalement caractérisé par une fermeture et une hiérarchisation fortes, se matérialise par une réelle volonté de sortir du champ de la République. Il va notamment à l'encontre de la liberté de conscience, de l'égalité entre les femmes et les hommes et d'une fraternité inconditionnelle”⁵⁵.

Poiché il fenomeno del separatismo percorre in modo trasversale la società, la struttura stessa della legge tiene conto della varietà di ambiti in cui si reputa necessario operare per arginarlo. Perciò l'articolato rispecchia l'idea (già esposta nel discorso di Les Moureaux) di un intervento capillare e ad ampio raggio. L'obiettivo, infatti, non è introdurre un *corpus*

controllo sui finanziamenti, che spesso giungono dall'estero e diventano un facile strumento per indirizzare la vita delle comunità. Questi temi sono stati oggetto, nel 2015, del rapporto curato dal sen. Hervé Maurey: **H. MAUREY**, *Rapport d'information n. 345 (2014-2015) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales*, 17 marzo 2015 (consultabile al sito www.senat.fr). Sul regime giuridico dei luoghi di culto si veda **A. FORNEROD**, *Les édifices culturels*, in *Droit français des religions*, cit., pp. 1465-1505.

⁵⁴ **J.-P. SUEUR**, *Réseaux djihadistes. Filières «djihadistes»: pour une réponse globale et sans faiblesse*, rapport d'information n. 388 (2014-2015), déposé le 1^{er} avril 2015; **N. GOULET**, **A. REICHARDT**, *De l'Islam en France à un Islam de France. Etablir la transparence et lever les ambiguïtés*, rapport d'information n. 757 (2015-2016), déposé le 5 juillet 2016; **J.-M. BOCKEL**, **L. CARVOUNAS**, *Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation*, rapport d'information n. 483 (2016-2017), déposé le 29 mars 2017; **E. BENBASSA**, **C. TROENDLE**, *Rapport final de la mission d'information sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe*, rapport d'information n. 633 (2016-2017), déposé le 12 juillet 2017; **S. GOY-CHAVENT**, *Menace terroriste: pour une République juste mais plus ferme*, rapport d'information n. 639 (2017-2018), déposé le 4 juillet 2018.

⁵⁵ *Projet de loi confortant le respect des principes de la République. Étude d'impact*, 8 décembre 2020, p. 9 (consultabile al sito www.assemblee-nationale.fr).



normativo unitario, bensì emendare le disposizioni già vigenti nei diversi settori interessati dal fenomeno.

Gli articoli del disposto - in origine 56, poi alcuni di più a causa dell'introduzione di vari *bis, ter, ecc.*, infine ben 103 - sono raggruppati in quattro titoli. Le rubriche dei primi due enunciano, a grandi linee, l'intento che ne accomuna le norme: "Garantir le respect des principes de la République et des exigences minimales de la vie en société" (artt. 1-67) e "Garantir le libre exercice du culte" (artt. 68-88). Il terzo e il quarto titolo, invece, contengono "Dispositions diverses" (articoli 89, in materia finanziaria, e 90, sulla recidiva e la sua prevenzione), e le "Dispositions relatives à l'Outre-Mer" (artt. 91-103), dove - come è noto - anche in materia ecclesiastica vigono norme talora sensibilmente diverse da quelle della Francia metropolitana⁵⁶.

Conviene concentrare l'attenzione sulle disposizioni dei primi due titoli, che sono senza dubbio le più qualificanti del progetto.

3.1 - "Garantir le respect des principes de la République et des exigences minimales de la vie en société"

L'intento unitario che anima la legge è chiaro sul piano politico, ma come si è detto la formulazione dell'articolato sconta una frammentarietà che rende difficile presentarne in sintesi e al contempo con sufficiente precisione i contenuti.

Una chiave di lettura dei due titoli principali può essere la seguente. Sotto la rubrica "Garantir le respect des principes de la République et des exigences minimales de la vie en société", il Governo ha introdotto norme che *estendono* il raggio d'azione degli strumenti giuridici della *laïcité* anche oltre i tradizionali ambiti di applicazione del concetto. Diversamente, il titolo secondo⁵⁷ ha perlopiù *modificato* la normativa vigente in materia ecclesiastica, in particolare la legge di separazione del 1905. L'approccio che accomuna le due direttrici dell'intervento è la tendenza a irrigidire i controlli e le misure repressive, attraverso l'ampio ricorso, da un lato, alle sanzioni penali⁵⁸ e, dall'altro, al ruolo dei rappresentanti periferici del Governo, ossia i prefetti.

⁵⁶ Cfr. J. VOLFF, *Le droit des cultes*, cit., pp. 36-42.

⁵⁷ *Infra*, § 3.2.

⁵⁸ Un tratto caratteristico delle previsioni penali che la legge introduce *ex novo* oppure riformula è il ricorso a pene pecuniarie di importo estremamente elevato. Oltre che per rafforzare l'effettività delle sanzioni in funzione di prevenzione speciale e generale, probabilmente vi è negli intenti del legislatore quello di rendere più difficile, o almeno



Nel Titolo I è manifesto l'intento di responsabilizzare enti locali, amministrazioni scolastiche, autorità religiose e altre figure 'di raccordo' (medici, gerenti di associazioni sportive, amministratori di siti *internet...*), al fine di renderli maggiormente partecipi del generale progetto di integrazione perseguito dal legislatore. Un progetto che, si può dire, trova il suo coronamento simbolico nel "contrat d'engagement républicain" introdotto dall'art. 12⁵⁹. La stipulazione di tale "contratto" è resa obbligatoria per qualunque associazione intenda stabilire rapporti o richieda sovvenzioni a un'autorità amministrativa o a un organismo incaricato di pubblici servizi. Con esso, l'associazione si impegna a "respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution", a "ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République" e a "s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public". Impegno, quest'ultimo, che suona peraltro pleonastico anche rispetto al quadro di una norma che, nella sua interezza, ha una valenza chiaramente più simbolica che pratica.

Nella 'miscellanea' del Titolo I si possono distinguere alcune previsioni qualificanti, in particolare in tema di servizi pubblici, scolarità, associazionismo e immigrazione. Il *trait d'union* tra questi ambiti

onerosa, la pratica talora attuata da associazioni o da privati, di intervenire per saldare tali somme in vece delle persone condannate; un fenomeno che è certamente ascrivibile a quel comunitarismo ostile che il progetto di legge intende combattere. Tra i casi più noti vi è quello dell'uomo d'affari e attivista Rachid Nekkaz, che ormai da anni si fa pubblicamente carico di pagare le sanzioni pecuniarie a cui vengono condannate le donne che indossano velature integrali, in Francia e in altri Paesi dove vigono divieti in materia; cfr. per es. *Port de la burqa: Rachid Nekkaz "paiera toutes les amendes"*, in *Valeurs actuelles*, 10 agosto 2018 (consultabile al sito www.valeursactuelles.com); adde per una panoramica in materia di tali divieti, di recente, **M. ABU SALEM**, *Il velo integrale: una questione di sicurezza reale o di insicurezza presunta?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2020, 2, pp. 381-393). In Francia, nel 2017, simili iniziative sono state alla base dell'intervento di riformulazione (*ex art. 175 della legge 27 gennaio 2017, n. 86, relative à l'égalité et à la citoyenneté*) dell'art. 40 della *loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*. Tale articolo, oggi, prevede il divieto, sotto pena di sei mesi di carcerazione e/o di 45.000 euro di multa, "d'ouvrir ou d'annoncer publiquement des souscriptions ayant pour objet d'indemniser des amendes, frais et dommages-intérêts prononcés par des condamnations judiciaires, des amendes forfaitaires, des amendes de composition pénale ou des sommes dues au titre des transactions prévues par le code de procédure pénale". La previsione è integrata dal secondo comma: "Le fait d'annoncer publiquement la prise en charge financière des amendes, frais, dommages-intérêts et autres sommes mentionnés au premier alinéa du présent article est sanctionné des mêmes peines".

⁵⁹ L'art. 12 introduce la previsione in parola in un apposito art. 10-1 della legge n. 2000-321, del 12 aprile 2000, *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*.



eterogenei sembra essere la loro crescente esposizione alle rivendicazioni identitarie che la legge dichiara di volere contrastare.

In materia di servizi pubblici risalta innanzi tutto la previsione del rafforzamento e dell'estensione dei doveri di neutralità per qualunque soggetto, pubblico o privato, fornisca tali servizi⁶⁰. Sarà onere loro verificare che "toute autre personne à laquelle il confie, en tout ou partie, l'exécution du service public s'assure du respect de ces obligations". In questa parte iniziale del Titolo I sono radunate anche una serie di previsioni in materia di *sécurité intérieure*, che introducono per le forze dell'ordine l'obbligo di prestare un giuramento di fedeltà ai principi e valori della Repubblica (art. 2) e, per sindaci, loro delegati e funzionari pubblici in genere, l'impegno a conservare in ogni azione una rigorosa neutralità (art. 6).

In materia urbanistica, l'art 7 introduce norme che rafforzano il controllo dello Stato - tramite l'intervento del suo rappresentante a livello dipartimentale, ossia il prefetto - sull'erezione di luoghi di culto e centri religiosi, probabilmente per evitare che si inneschino 'ammorbidimenti elettorali' sulla base delle dinamiche locali⁶¹.

Particolarmente rilevanti sono gli artt. 9 e 10, che apportano modifiche al Codice penale. Vengono configurati così lo specifico reato di ostacolo alle funzioni di insegnante ("Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la fonction d'enseignant est puni d'un an d'emprisonnement et de 15.000 euros d'amende", art. 431-1 c.p., nuovo *alinéa*), e l'articolo 433-3-1, che commina una pena fino a cinque anni di reclusione e 75.000 euro per chi si renda responsabile "de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation à l'égard de toute personne participant à l'exécution d'une mission de

⁶⁰ Cfr. N. COLAIANNI, *La resilienza della laicità a fronte del terrorismo cosiddetto islamista*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2020, p. 4. Nella formulazione dell'art. 1, I: "Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité".

⁶¹ L'articolo introduce un nuovo art. L. 422-5-I al *Code de l'urbanisme*: "Lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent, il recueille l'avis du représentant de l'État dans le département si le projet porte sur des constructions et installations destinées à l'exercice d'un culte".



service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement du dit service". Si stabilisce altresì, in capo al rappresentante dell'amministrazione o della società erogatrice di servizi pubblici che ne vengano a conoscenza, il *dovere* di denunciare fatti che possano integrare l'ipotesi di cui sopra. La sanzione viene ulteriormente inasprita, prevedendo per lo straniero che incorra nella nuova fattispecie di minacce o violenze finalizzate a turbare il servizio pubblico "l'interdiction du territoire français [...] soit à titre définitif, soit pour une durée maximale de dix ans", alle condizioni già previste dall'art. 131-30 c.p.⁶² (così il nuovo art. 433-23-1 c.p.). 'Decrittate' alla luce degli intendimenti del presidente Macron, queste disposizioni mirano a colpire i casi in cui, a motivo di ideologie di radice religiosa, alcuni soggetti tentino di ostacolare un servizio o di influenzare l'esercizio di una funzione pubblica. Anche il caso della scuola - su cui si tornerà tra poco per altri profili - ricade in parte tra gli ambiti sensibili in questo campo.

Altre previsioni riguardano le attività associative. L'art. 16 della legge, attraverso emendamenti al *Code de la sécurité intérieure*, estende notevolmente le possibilità di reprimere comportamenti antisociali, introducendo varie ipotesi per cui associazioni e *groupements de fait* possono essere ritenute corresponsabili delle condotte dei loro aderenti⁶³.

⁶² Article 131-30 c.p.: "Lorsqu'elle est prévue par la loi, la peine d'interdiction du territoire français peut être prononcée, à titre définitif ou pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable d'un crime ou d'un délit.

L'interdiction du territoire entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion.

Lorsque l'interdiction du territoire accompagne une peine privative de liberté sans sursis, son application est suspendue pendant le délai d'exécution de la peine. Elle reprend, pour la durée fixée par la décision de condamnation, à compter du jour où la privation de liberté a pris fin.

L'interdiction du territoire français prononcée en même temps qu'une peine d'emprisonnement ne fait pas obstacle à ce que cette peine fasse l'objet, aux fins de préparation d'une demande en relèvement, de mesures de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique ou de permissions de sortir".

⁶³ Così dispone il nuovo art. L. 212-1-1. del citato *Code de la sécurité*: "Pour l'application de l'article L. 212-1" (che prevede che l'autorità pubblica possa sciogliere associazioni e gruppi che si rendano responsabili di comportamenti antisociali tipizzati in un nutrito elenco), "sont imputables à une association ou à un groupement de fait les agissements mentionnés au même article L. 212-1 commis par un ou plusieurs de leurs membres agissant en cette qualité ou directement liés aux activités de l'association ou du groupement, dès lors que leurs dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient". Si tratta, insomma, di un'estensione dell'ipotesi di



Seguono alcune disposizioni dedicate al regime tributario e al finanziamento di tali formazioni, tra cui si segnala il corposo art. 21, assente nell'originario progetto governativo e introdotto dalla Commissione del Senato in prima lettura (in quella fase era l'art. 12 *bis*). Il testo affronta il cuore economico del problema posto da numerose associazioni islamiche, che a oggi si costituiscono di preferenza ai sensi della legge del 1° giugno 1901 sulle associazioni in genere⁶⁴, e non ai sensi della legge del 1905, proprio perché la prima - per quanto aspecifica - prevede minori controlli sulle entrate economiche e consente l'accesso a finanziamenti provenienti dall'estero. Per questo l'art. 21 "tend à prévoir l'obligation pour certaines associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association de tenir un état comptable séparé des ressources et avantages en provenance de l'étranger. Des sanctions pénales seraient applicables dans le cas où cette obligation ne serait pas respectée"⁶⁵. In particolare, l'inosservanza della norma è sanzionata pecuniariamente per l'associazione e per i suoi dirigenti, amministratori o fiduciari. A quest'ultimo riguardo si prevede che

"un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article, en particulier les conditions dans lesquelles les fiducies ou personnes morales [...] doivent assurer la certification de

scioglimento anche per condotta omissiva da parte dei responsabili di associazioni e gruppi. Inoltre (*ex art. L. 212-1-2, sempre di nuova introduzione*) "en cas d'urgence, la suspension de tout ou partie des activités des associations ou groupements de fait qui font l'objet d'une procédure de dissolution sur le fondement de l'article L. 212-1 peut être prononcée, à titre conservatoire et pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois, par le ministre de l'intérieur" e "la violation d'une mesure conservatoire de suspension prononcée en application du premier alinéa du présent article est punie d'un an d'emprisonnement et de 15.000 € d'amende".

L'art. 16 del *projet* è stato giudicato parzialmente contrario alla Costituzione perché lesivo della libertà d'associazione: "En permettant au ministre de l'Intérieur de prendre une telle décision pour une durée pouvant atteindre six mois dans l'attente d'une décision de dissolution, ces dispositions ont pour objet de suspendre les activités d'une association dont il n'est pas encore établi qu'elles troublent gravement l'ordre public [...]. En permettant de prendre une telle décision, sans autre condition que l'urgence, le législateur a porté à la liberté d'association une atteinte qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée"; Conseil Constitutionnel, *Décision n. 2021-823 DC*, 13 agosto 2021, §§ 45-46.

⁶⁴ "L'immense majorité des associations gestionnaires de mosquées sont sous le régime de la loi 1901", con le parole del presidente del Conseil français du Culte musulman, Mohammed Moussaoui; cfr. *Compte rendu n. 19 de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi confortant le respect des principes de la République*, 11 gennaio 2021 (consultabile al sito www.assemblee-nationale.fr), p. 4.

⁶⁵ J. EUSTACHE-BRINIO, D. VÉRIEN, *Rapport*, cit., p. 112.



leurs comptes ainsi que le montant des avantages et ressources à compter duquel s'applique l'obligation de certification" (art. 21).

Il Capitolo III del Titolo I della legge si occupa di un tema ampio e sensibile che, rispetto all'iniziale (e anodina) formulazione del *projet* governativo ("Dispositions relatives à la dignité de la personne humaine"), ha assunto una più precisa fisionomia fin dalla rubrica: "Dispositions relatives au respect des droits des personnes et à l'égalité entre les femmes et les hommes". L'art. 24 introduce una garanzia in materia di successioni ereditarie anche per i cittadini stranieri. Con un emendamento all'art. 913 del *Code civil*⁶⁶ si garantisce un prelievo compensativo dai beni del *de cuius* esistenti in Francia al momento del decesso, per evitare che l'applicazione di una legge successoria straniera consenta di eludere i "droits réservés" di taluni eredi, specialmente di sesso femminile. Il fatto che anche il diritto privato venga lambito dalla nuova legge è significativo della volontà del legislatore di connotare in senso pubblicistico qualsivoglia condotta assuma la rilevanza identitaria contro cui opera il progetto.

Sul piano dell'integrazione in senso proprio, l'art. 25, dopo anni di dibattiti sul tema, introduce nel *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* previsioni restrittive quanto alla concessione di permessi di soggiorno per gli stranieri conviventi in situazione di poligamia. Si giunge anche a disporre - benché non in modo automatico - l'espulsione dal territorio francese. L'art. 26 del *texte* introduceva, attraverso modifiche agli articoli L. 412-5, L. 432-1 e L. 432-4 del *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* la possibilità di subordinare il permesso per gli stranieri di accedere e soggiornare sul territorio francese all'assenza di "un rejet des principes de la République". La disposizione, al pari del 'contratto di impegno repubblicano', era qualificante rispetto all'impianto del progetto, ma a differenza di quella è stata giudicata incostituzionale, non perché lesiva di eventuali diritti di accesso o soggiorno sul territorio nazionale⁶⁷, ma in quanto non rispettosa del valore costituzionale

⁶⁶ "Lorsque le défunt ou au moins l'un de ses enfants est, au moment du décès, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou y réside habituellement et lorsque la loi étrangère applicable à la succession ne permet aucun mécanisme réservataire protecteur des enfants, chaque enfant ou ses héritiers ou ses ayants cause peuvent effectuer un prélèvement compensatoire sur les biens existants, situés en France au jour du décès, de façon à être rétablis dans les droits réservés que leur octroie la loi française, dans la limite de ceux-ci".

⁶⁷ "Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national", Conseil Constitutionnel, *Décision n. 2021-823 DC*, 13 agosto 2021, § 50.



“d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi”. La formula eccessivamente vaga e indeterminata dei “principes de la République”, infatti, avrebbe compromesso la garanzia di “prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d’arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n’a été confiée par la Constitution qu’à la loi”⁶⁸. Sempre in tema di rilascio di permessi di soggiorno, diritto d’asilo e possibilità di espulsione, l’art. 27 prevede che assumano rilievo per le valutazioni da compiersi ai fini predetti non solo le condotte di terrorismo, ma anche “une apologie publique d’un acte de terrorisme”, con ciò anticipando alla mera adesione ideologica la valutazione di pericolosità sociale del soggetto (l’anticipazione dell’intervento sanzionatorio, si può notare, è uno dei *leitmotiv* del testo). Sempre in tema di permanenza sul territorio francese - a titolo diverso e, questa volta, definitivo - rileva anche l’art. 35, che attribuisce agli ufficiali di stato civile penetranti poteri di controllo sulla genuinità degli intendimenti dei nubendi, per prevenire tanto i matrimoni forzosi, quanto quelli fraudolenti⁶⁹.

Un aspetto innovativo della legge è l’attenzione dedicata a figure che si potrebbero definire ‘di raccordo’ tra la dimensione privata e quella pubblica; ciò emerge sia dalle norme che sanzionano, o comunque disciplinano i comportamenti dei privati, sia da quelle - fin qui descritte - che stabiliscono nuovi poteri di intervento delle autorità. Al riguardo è rilevante l’esempio dell’articolo 16, che formalizza il divieto per i professionisti sanitari di rilasciare certificati attestanti la verginità. Sono pratiche invalse in taluni contesti sociali, perlopiù in vista della stipulazione di contratti matrimoniali, e il tema è confluito nel *projet* dopo essere stato al centro del dibattito pubblico già prima della presentazione del testo governativo⁷⁰. Pur lasciando impregiudicati i casi in cui la condotta integri più gravi fattispecie di violenza sessuale, il divieto è sanzionato con forza esemplare, perché il rilascio di un certificato in violazione della legge è punito con “un an d’emprisonnement et de 15.000 euros d’amende”. Alla stessa pena soggiace (per effetto dell’integrazione all’art. 225-4-11 c.p. introdotta dall’art. 34) colui che rivolga a “une personne des offres ou des promesses, de lui proposer des dons, présents

⁶⁸ Conseil Constitutionnel, *Décision n. 2021-823 DC*, 13 agosto 2021, § 52.

⁶⁹ Anche questo articolo è perlopiù frutto della rielaborazione avvenuta in Senato, per cui si rimanda a **J. EUSTACHE-BRINIO, D. VÉRIEN**, *Rapport*, cit., pp. 153-158.

⁷⁰ Si rimanda sul tema ad **A. LICASTRO**, *Le virtù nascoste della laïcité. A proposito di certificat de verginité e dintorni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2020, pp. 1-25.



ou avantages quelconques ou d'user contre elle de pressions ou de contraintes de toute nature afin qu'elle se soumette à un examen visant à attester sa virginité". Se la persona indotta a sottomettersi all'esame è minorenni, l'ammenda sale a 30.000 euro. Anche in questo caso la gravità della sanzione, a fronte dell'offensività solo mediata della condotta, denota il valore simbolico che il legislatore attribuisce alla previsione, che mira a reprimere soprattutto l'intento e ad ostacolare le aspettative sociali sottostanti alle condotte descritte.

Ben altra ampiezza ha il problema della gestione di siti *internet*, oggi veicolo primario della propaganda integralistica. Gli articoli da 36 a 48 affrontano il tema spinoso della diffusione di messaggi d'odio, incitamento alla violenza o induzione alla commissione di reati, in tutti gli aspetti, talora sfuggenti se considerati singolarmente, ma che concorrono nel loro complesso a delineare il quadro sociologico dell'odierno radicalismo socio-politico di ispirazione islamica⁷¹. Attraverso una combinazione di nuove previsioni normative ed estensione - soprattutto ai gestori di siti *internet* e servizi di comunicazione - delle responsabilità già sancite nelle leggi sulla stampa, si cerca di rendere più facile, per l'autorità pubblica, intervenire tempestivamente per chiudere tali canali di comunicazione e perseguirne i responsabili.

Infine, il Capitolo V del Titolo I racchiude le previsioni in tema di istruzione e *sport*, che con una scelta emblematica vengono riunite nel quadro di un comune progetto educativo. È la parte della legge che segue più da vicino le idee già enunciate da Macron nel discorso di Les Mureaux e traspone in normative di dettaglio, attraverso il consueto sistema di emendamenti e interpolazioni, le indicazioni programmatiche del Presidente.

Quanto alla scolarizzazione obbligatoria, si riafferma il principio per cui l'„instruction obligatoire est donnée dans les établissements ou écoles publics ou privés". A tale regola si può derogare - previa autorizzazione concessa annualmente e per comprovate ragioni⁷² dalle competenti autorità, *ex art. L. 131-5 del Code de l'éducation* - solo per una

⁷¹ Si veda *ex multis*, per questo delicato profilo, il saggio di F. BENSLAMA, *Un furieux désir de sacrifice. Le surmusulman*, Seuil, Paris, 2016.

⁷² Art. 49, I, c): "L'existence d'une situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif, sous réserve que les personnes qui en sont responsables justifient de la capacité de la ou des personnes chargées d'instruire l'enfant à assurer l'instruction en famille dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans ce cas, la demande d'autorisation comporte une présentation écrite du projet éducatif, l'engagement d'assurer cette instruction majoritairement en langue française ainsi que les pièces justifiant de la capacité à assurer l'instruction en famille".



istruzione impartita “dans la famille par les parents, par l’un d’entre eux ou par toute personne de leur choix”; la qual cosa, responsabilizzando direttamente gli aventi potestà sul minore, mira a ridurre le possibilità che le famiglie affidino l’educazione dei figli a improvvisate scuole confessionali. In ogni caso, si prevede uno stretto controllo da parte delle autorità pubbliche, che saranno chiamate a impiegare

“des outils adaptés et innovants de suivi, de communication, d’échanges et de retour d’expérience avec les familles assurant l’instruction obligatoire” e potranno “convoquer l’enfant, ses responsables et, le cas échéant, les personnes chargées d’instruire l’enfant à un entretien afin d’apprécier la situation de l’enfant et de sa famille et de vérifier leur capacité à assurer l’instruction en famille” (art. 49)⁷³.

L’art. 52, invece, prevede l’introduzione “à titre expérimental” di “une journée pédagogique consacrée à la citoyenneté, aux principes républicains, à la transmission des instructions et informations en matière d’éducation au corps et aux droits de l’enfant et à la lutte contre les violences éducatives ordinaires pour les enfants recevant une instruction dans la famille. Cette journée est organisée dans toutes les écoles volontaires”.

Gli articoli 53 e 55 attribuiscono alle autorità competenti maggiori poteri di controllo sulle scuole private e sulla loro idoneità ed efficacia educativa, prevedendo altresì che “les établissements qui n’ont pas conclu de contrat avec l’État se voient proposer par l’autorité de l’État compétente en matière d’éducation une charte des valeurs et principes républicains” (art. 56). Del pari, si ribadisce che la conclusione del *contrat* tra la scuola privata e lo Stato sia “subordonnée à la vérification de la capacité de l’établissement à dispenser un enseignement conforme aux programmes de l’enseignement public” (art. 57). Anche la formazione degli insegnanti sarà curata in modo vigile e continuativo, “dans le cadre de la formation continue”. Saranno istituiti corsi di formazione a loro destinati “sur le

⁷³ Si prevede altresì un diretto coinvolgimento anche delle autorità amministrative locali, nell’ottica già evidenziata del cointeressamento nel controllo delle situazioni sociali potenzialmente problematiche: “Le président du conseil départemental et le maire de la commune de résidence de l’enfant sont informés de la délivrance de l’autorisation. Lorsqu’un enfant recevant l’instruction dans la famille ou l’un des enfants du même foyer fait l’objet de l’information préoccupante prévue à l’article L. 226-3 du code de l’action sociale et des familles, le président du conseil départemental en informe l’autorité de l’État compétente en matière d’éducation, qui peut alors suspendre ou abroger l’autorisation qui a été délivrée aux personnes responsables de l’enfant” (cit. sempre dall’art. 49).



principe de laïcité et ses modalités d'application dans les écoles, collèges et lycées publics, ainsi que pendant toute activité liée à l'enseignement" (art. 62). Le autorità competenti avranno cura di predisporre corsi per la "sensibilisation à l'enseignement pluridisciplinaire des faits religieux et à la prévention de la radicalisation et sur le dialogue avec les parents" (ancora secondo l'art. 62).

Sull'altro fronte, nell'ottica della legge le associazioni sportive diventeranno ancora più parte attiva del progetto di "socialità repubblicana", perché - secondo la formulazione proposta - esse "contribuent notamment à la construction de la citoyenneté et à l'apprentissage des principes et des valeurs de la République" (art. 66). Oltre a ribadire che "l'État exerce le contrôle des fédérations sportives", nell'art. 63 si afferma che anche per tali associazioni sarà richiesta la "souscription d'un contrat d'engagement républicain" che comporterà l'assunzione dell'impegno a "veiller à la protection de l'intégrité physique et morale des personnes, en particulier des mineurs, vis-à-vis notamment des violences sexistes et sexuelles". Le associazioni potranno ricevere sovvenzioni pubbliche, purché si dotino di regolamenti *standard* e ottengano per la via ora indicata il gradimento da parte dello Stato. La rilevanza pubblica del conseguimento viene sottolineata dal fatto che, in tal caso,

"le représentant de l'État informe régulièrement le maire ainsi que le président de l'établissement public de coopération intercommunale de la commune concernée des associations sportives agréées dont le siège social se situe sur leur territoire".

L'*agrément* può sempre essere revocato; allora l'associazione dovrà restituire gli equipaggiamenti e le altre forme di sovvenzione pubblica ricevute. In questa "strategie nationale", le associazioni sportive sono chiamate a farsi veicolo di integrazione, attraverso lo stimolo "à intégrer un ou plusieurs modules de formation obligatoires sur les politiques de promotion des valeurs de la République dans toutes leurs formations".

3.2 - "Garantir le libre exercice du culte"

Considerato dal punto di vista del diritto ecclesiastico italiano, il Titolo II del progetto approda a lidi più familiari e meno frastagliati. Le norme qui contenute, infatti, concernono principalmente le associazioni di culto e la loro amministrazione, nell'ottica (già parzialmente evidenziata) di una maggiore trasparenza e del loro coinvolgimento nell'azione di tutela dell'ordine pubblico. Di conseguenza, quanto al perimetro delle fonti su



cui intervengono, tali norme sono volte perlopiù a emendare la legge del 1901 sulle associazioni e quella del 1905 sulla separazione.

La riformulazione dell'art. 19 della legge di separazione del 1905, contenuta nell'art. 68 della legge, può essere considerata l'architrave del secondo titolo:

“Les associations cultuelles ont exclusivement pour objet l'exercice d'un culte. Elles ne doivent, ni par leur objet statutaire, ni par leurs activités effectives, porter atteinte à l'ordre public. Elles sont composées de personnes majeures, au nombre de sept au moins, domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse définie par les statuts de l'association”.

Come già oggi è previsto, ogni membro di un'associazione religiosa “peut s'en retirer à tout moment, après paiement des cotisations échues et de celles de l'année courante, nonobstant toute clause contraire”. La norma, che di per sé nulla innova in quanto è presente in questi termini fin dalla formulazione originaria del 1905, acquisisce nel contesto presente e in relazione alle altre disposizioni del *projet* una valenza importante, poiché l'abbandono dei gruppi religiosi è un profilo notoriamente problematico nel caso dell'Islam identitario (così come di molte *sectes*⁷⁴). Si introduce inoltre - in aggiunta a più stringenti obblighi di rendicontazione economica - una forma di 'democratizzazione' delle associazioni di culto, stabilendo che:

“Les statuts de l'association prévoient l'existence d'un ou de plusieurs organes délibérants ayant notamment pour compétence de décider de l'adhésion de tout nouveau membre, de la modification des statuts, de la cession de tout bien immobilier appartenant à l'association et, lorsqu'elle y procède, du recrutement d'un ministre du culte”.

Le modalità applicative delle modifiche vengono rimesse alle determinazioni del Consiglio di Stato, che le assumerà con apposito decreto (art. 68). Anche in questo campo, l'idea che muove la legge è il potenziamento del ruolo dei rappresentanti periferici del Governo, da un lato, e l'inasprimento delle previsioni penali per le fattispecie che possono intersecare soggetti o azioni che abbiano una rilevanza confessionale, dall'altro. I poteri dei prefetti vengono rafforzati da previsioni come l'art. 69, che introduce - sempre nella legge del 1905 - un lungo art. 19-1, in forza del quale, per godere dei benefici derivanti da un *contrat d'association*, le realtà costituite ai sensi degli artt. 18 e 19 della legge di separazione

⁷⁴ Per un inquadramento dell'ampio tema rispetto alla realtà francese cfr. F. MESSNER, *Les sectes et le droit en France*, PUF, Paris, 1999.



devono “déclarer sa qualité cultuelle au représentant de l’État dans le département”. Il prefetto, entro i due mesi successivi alla dichiarazione, potrà opporsi a che l’associazione venga ammessa ai benefici per l’insussistenza dei requisiti dichiarati “ou pour un motif d’ordre public”. Pur quando concessi, i benefici non saranno perpetui, bensì sottoposti alla verifica periodica - sempre da parte del medesimo rappresentante dello Stato nel dipartimento - della conservazione dei requisiti, con cadenza quinquennale. In qualsiasi momento i benefici potranno essere revocati dal prefetto, una volta espletata una rapida fase di contraddittorio amministrativo, per i medesimi motivi per cui egli potrà negarne *ab origine* la concessione. Anche in questo caso,

“les modalités d’application du présent article, notamment les documents permettant à l’association de justifier de sa qualité cultuelle, les conditions dans lesquelles est renouvelée la déclaration et les conditions dans lesquelles s’exerce le droit d’opposition de l’administration, sont précisées par décret en Conseil d’État”.

Sulla stessa falsariga, l’art. 70 introduce un’ulteriore ipotesi di coinvolgimento dell’autorità statale nelle questioni amministrative concernenti i culti, prevedendo che laddove un contratto di locazione abbia per oggetto “un édifice du culte ouvert au public, la collectivité territoriale informe le représentant de l’État dans le département de son intention de conclure un tel bail au moins trois mois avant sa conclusion”, in modo che possano essere effettuati adeguati controlli. Ancora, l’art. 28 aggiunge al disposto della legge del 1905 l’art. 19-2, per disciplinare in modo più capillare il finanziamento delle associazioni di culto. Esse potranno ricevere i contributi consentiti dall’art. 6 della legge del 1° luglio 1901 per le associazioni regolarmente dichiarate⁷⁵, oltre naturalmente ai proventi di questue e collette e alla remunerazione delle attività

⁷⁵ Art. 6: “Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d’établissements d’utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l’État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics:

1° Les cotisations de ses membres;

2° Le local destiné à l’administration de l’association et à la réunion de ses membres;

3° Les immeubles strictement nécessaires à l’accomplissement du but qu’elle se propose.

Les associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l’ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l’article 200 du code général des impôts peuvent en outre:

a) Accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires, dans des conditions fixées à l’article 910 du code civil;

b) Posséder et administrer tous immeubles acquis à titre gratuit [...].”



propriamente culturali; potranno beneficiare di liberalità da vivi, oppure *mortis causa* “destinées à l’accomplissement de leur objet ou grevées de charges pieuses ou cultuelles”, nonché possedere e amministrare immobili acquisiti a titolo gratuito. Tuttavia, si prevede che gli introiti che le associazioni trarranno annualmente

“des immeubles qu’elles possèdent et qui ne sont ni strictement nécessaires à l’accomplissement de leur objet, ni grevés de charges pieuses ou cultuelles, à l’exclusion des ressources provenant de l’aliénation de ces immeubles, ne peuvent représenter une part supérieure à 50% de leurs ressources annuelles totales”.

A tale caso pone rimedio la possibilità di versare, “sans donner lieu à perception de droits, le surplus de leurs recettes à d’autres associations constituées pour le même objet”. Si ribadisce, d’altra parte, che le associazioni di culto non possono, in alcuna forma, ricevere sovvenzioni dallo Stato, dalle collettività territoriali o da consorzi di queste ultime. Non sono considerate sovvenzioni soltanto “les sommes allouées pour réparations ainsi que pour travaux d’accessibilité aux édifices affectés au culte public, qu’ils soient ou non classés monuments historiques”.

L’art. 73 della legge n. 1109 del 2021 va al cuore della questione - già accennata - della frequente costituzione delle associazioni islamiche non ai sensi della legge di separazione del 1905, bensì della legge del 1901. Introducendo una modifica all’art. 4 della legge del 2 gennaio 1907, *concernant l’exercice public des cultes*⁷⁶, si prevede che “l’exercice public d’un culte peut également être assuré au moyen d’associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association”; tuttavia, tali associazioni saranno sottoposte, oltre che alla disciplina loro propria, anche alle principali disposizioni della legge del 1905, infrangendo così lo scudo formale della diversità di regime giuridico, che fino a oggi le ha messe al riparo dai più penetranti controlli previsti dalla legge di separazione. Anche in questo caso si prevede che “les associations inscrites à objet cultuel ne doivent, ni par leur objet statutaire, ni par leurs activités effectives, porter atteinte à l’ordre public” e che, nonostante ogni eventuale clausola contraria dello statuto,

“les actes de gestion financière et d’administration légale des biens accomplis par les directeurs ou administrateurs sont, chaque année au moins, présentés au contrôle de l’assemblée générale des membres de l’association et soumis à son approbation”.

Soprattutto, ai sensi dell’art. 74,

⁷⁶ *Loi du 2 janvier 1907 concernant l’exercice public des cultes* (consultabile al sito www.legifrance.gouv.fr).



“toute association inscrite à objet culturel bénéficiant directement ou indirectement d’avantages ou de ressources versés en numéraire ou consentis en nature par un État étranger, par une personne morale étrangère, par tout dispositif juridique de droit étranger comparable à une fiducie ou par une personne physique non résidente en France est tenue d’en faire la déclaration à l’autorité administrative”.

Anche in questo caso l’art. 74, attraverso una disciplina capillare della materia, attribuisce al prefetto penetranti poteri di controllo sulla gestione economica delle associazioni. A ciò si aggiungono le previsioni degli articoli da 75 a 79, che integrano il quadro dei controlli economici e delle responsabilità degli amministratori delle associazioni di culto. Tornando all’art. 74, IV, si prevede altresì che il mancato rispetto

“de l’obligation de déclaration prévue au présent article est puni d’une amende de 3.750 euros, dont le montant peut être porté au quart de la somme sur laquelle a porté l’infraction. Les personnes physiques ou morales coupables de cette infraction encourent également, dans les conditions prévues à l’article 131-21 du code pénal, la peine complémentaire de confiscation de la valeur des avantages et ressources concernés”.

Lo stesso articolo introduce varie altre norme del pari sanzionate penalmente; alcune di esse sono intese a emendare - uniformandolo alla normativa generale - il codice penale locale che è in vigore per i Dipartimenti dell’Alto e Basso Reno e della Mosella.

Fin qui si è posto l’accento sul ruolo dei prefetti. Gli articoli da 80 a 87 della *Loi confortant le respect des principes de la République*, invece, si occupano propriamente della materia che, in Francia, ancora oggi si chiama “police des cultes” e introducono un’ulteriore serie di modifiche alla legge del 1905, volte a sanzionare con peculiare asprezza un nutrito catalogo di condotte, soprattutto se poste in essere da ministri di culto.

In particolare, si inaspriscono le pene previste dall’art. 31 della legge di separazione per coloro che, con pressioni o violenze di vario tipo (fisiche o verbali, dirette o indirette), cerchino di determinare qualcuno “à exercer ou à s’abstenir d’exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d’une association culturelle, à contribuer ou à s’abstenir de contribuer aux frais d’un culte”. L’aspetto più rilevante è che, mentre nell’attuale formulazione dell’art. 31 della legge del 1905 si punisce il fatto compiuto, per effetto della modifica introdotta dall’art. 81 della legge n. 1109 del 2021 si anticiperà la sanzione al tentativo di coercizione, punendo coloro che - testualmente - “ont agi en vue de le déterminer”, a prescindere dall’esito della condotta.

Anche la previsione oggi contenuta nell’art. 35 della legge di separazione viene riformulata e aggravata. La norma sanziona i ministri di



culto che, con discorsi o scritti affissi nei luoghi di preghiera, inducano i fedeli a resistere alle leggi dello Stato o ai provvedimenti della pubblica autorità, oppure a sollevarsi contro altri cittadini. La pena, per effetto dell'art. 82 del *texte*, passa dall'odierna cornice edittale della reclusione da tre mesi a due anni, alla pena fissa di "cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende, sans préjudice des peines de la complicité dans le cas où la provocation est suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile". Del pari vengono inasprite le pene (un anno di reclusione anziché sei mesi, oltre alla sanzione pecuniaria di 75.000 euro) per il ministro di culto che abitualmente celebra nozze tra fedeli "sans que ne lui ait été justifié l'acte de mariage préalablement reçu par les officiers de l'état civil" (art. 433-21 c.p.). Per tale reato si introduce anche la possibilità della "interdiction du territoire français [...] soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable de l'infraction définie à l'article 433-21" (art. 83).

Gli articoli 84, 85 e 86 della legge estendono e aggravano le ipotesi di sanzioni penali comminate a carico dei ministri di culto per il divieto di tenere riunioni politiche nei locali abitualmente adibiti alle pratiche religiose (e ora anche nelle pertinenze) e per il divieto, istituito *ex novo*, di organizzare "opérations de vote pour des élections politiques françaises ou étrangères dans un local servant habituellement à l'exercice du culte ou utilisé par une association culturelle" (condotta punita con un anno di reclusione e 15.000 euro di *amende*)⁷⁷.

⁷⁷ La norma ammodernava una previsione già contenuta nell'art. 29 della legge di separazione del 1905 ed è rimasta quasi invariata rispetto all'iniziale formulazione governativa. La proposta viene così motivata: "Il est constaté que les interventions d'États étrangers dans l'islam en France peut revêtir une dimension fortement politique. Si la France permet aux États étrangers d'organiser le vote de leur ressortissant sur son territoire, ce vote ne saurait se tenir dans un lieu de culte. Une telle hypothèse serait contraire au principe général de séparation entre l'ordre du politique et l'ordre du religieux, qui fonde l'organisation politique et sociale des pays. En l'état actuel du droit, seuls les réunions dans le seul lieu servant habituellement au culte sont interdites". Rispetto all'art. 29 della legge del 1905, il Governo ritiene che la nuova formulazione sia "plus adaptée aux problématiques contemporaines" e che "permettra de réprimer des pratiques qui se répandent consistant:

- soit pour les cadres religieux à s'immiscer, en particulier lors des campagnes électorales, en organisant lors des offices ou en marge de ceux-ci, ou dans les lieux de culte, des prises de paroles dédiées aux questions politiques totalement indépendantes du culte, ou à constituer un relai de politiques d'États étrangers;
- soit à des candidats de venir vanter leur bilan ou leur action dans des lieux de culte dans le cadre de campagnes électorales. Il s'agit ce faisant de lutter contre des pratiques très minoritaires contraires au principe politique de l'unicité du peuple français". Così si legge nell'*Étude d'impact*, alle pp. 368-369.



Il nuovo art. 36-2 della legge del 1905 stabilisce, a carico di chi sia stato condannato per atti di terrorismo, reclutamento, finanziamento o apologia (in tutte le ipotesi previste e punite dagli articoli da 421-1 a 421-6 c.p.), il divieto di dirigere o amministrare un'associazione di culto "pendant une durée de dix ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive".

È prevista infine anche l'introduzione, sempre nella legge del 1905, di un dettagliato art. 36-3, che attribuirà ai prefetti il potere di ordinare "la fermeture temporaire des lieux de culte" (e altresì dei locali annessi, che il *projet* costantemente parifica nel trattamento giuridico ai luoghi sacri)

"dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence".

La chiusura dovrà avere una durata proporzionata alle gravità delle circostanze che l'hanno motivata e non potrà comunque superare i due mesi; sarà inoltre preceduta "d'une procédure contradictoire dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre I^{er} du code des relations entre le public et l'administration". La violazione di un provvedimento di chiusura di un luogo di culto o sua dipendenza preso in applicazione della nuova norma sarà punita con sei mesi di reclusione e la sanzione pecuniaria di 7.500 euro.

Alla luce di questa pur sommaria illustrazione dei contenuti, la rubrica del titolo - incentrata sulla garanzia del libero esercizio del culto - può apparire poco rappresentativa dell'effettiva realtà normativa, caratterizzata da un forte potenziale repressivo, o quantomeno da una marcata accentuazione dei poteri di controllo dello Stato sulle attività dei centri religiosi. Tuttavia, tale percezione di sfasamento tra enunciazione programmatica e contenuto normativo si attenua quando si ricorda che l'*intentio legislatoris* è di colpire le situazioni in cui il *communautarisme* prevale, in termini radicali e persino delittuosi, sulle forme di religiosità collettiva più aderenti alle logiche spirituali. Le più penetranti possibilità di intervento che la nuova legge attribuirà ai pubblici poteri vanno considerate come maggiori garanzie anche sul fronte religioso, in quanto potranno aiutare a distinguere le condotte religiosamente legittime dal punto di vista statale da quelle che non lo sono, allo scopo di garantire, nella sostanza, un effettivo "libero esercizio del culto".

4 - "Qualcosa di nuovo, anzi di antico"



La legge del 24 agosto 2021, n. 1109, voluta da Emmanuel Macron e dal Governo al Presidente fa riferimento, ha suscitato forti reazioni fin dalle fasi iniziali del *projet*, non soltanto da parte delle confessioni religiose.

Nel corso dei lavori parlamentari, gli esponenti dei principali culti sono stati invitati a esporre il loro punto di vista in apposite audizioni, sia davanti alla commissione istituita *ad hoc* presso l'Assemblea nazionale, sia in Senato. In tali sedi era emerso un diffuso senso di preoccupazione circa il carattere restrittivo della proposta di legge⁷⁸, con l'importante eccezione della voce dell'ebraismo. Il Gran Rabbino di Francia Haïm Korsia, pur con qualche riserva, ha espresso una valutazione positiva del progetto, concordando sulla necessità di intervenire non solo per perseguire le singole condotte socialmente pericolose, ma più in generale per contrastare il fenomeno del separatismo. In quest'ottica ha valutato come sostanzialmente proporzionati gli strumenti giuridici che il progetto di legge introduce: "Nous réaffirmons, semaine après semaine, les principes républicains. En effet, chaque fois que la République a été forte, le judaïsme a été sereine"⁷⁹, è stata la sua chiosa.

Oltre a quanto è emerso nelle audizioni parlamentari, spiccano a oggi le posizioni contenute in due documenti di provenienza tra loro molto diversa.

La Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, autorità amministrativa indipendente preposta a esprimere in corso d'opera valutazioni sull'impatto dei progetti di legge su diritti e libertà fondamentali, ha esposto in un suo *avis* preoccupazioni ad ampio raggio circa le "conséquences du projet de loi au regard des libertés fondamentales que sont la liberté d'association, la liberté d'expression, la liberté de l'enseignement et la liberté de culte"⁸⁰. Pur considerando che la commissione opera nella prospettiva - funzionalmente diversa da quella della composizione 'politica' di interessi confliggenti, che è propria del

⁷⁸ Per la raccolta completa delle audizioni al Senato si veda **J. EUSTACHE-BRINIO, D. VÉRIEN**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, confortant le respect des principes de la République, t. II. Comptes rendus des auditions*, senza data (consultabile al sito <http://www.senat.fr>); in particolare, quanto alle audizioni del presidente del Conseil français du Culte musulman, Mohammed Moussaoui, di mons. de Moulins-Beaufort e del gran rabbino di Francia, Haïm Korsia, cfr. le pp. 13-27, 29-38 e 39-50.

⁷⁹ **J. EUSTACHE-BRINIO, D. VÉRIEN**, *Rapport*, cit., p. 49.

⁸⁰ **COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME**, *Second avis sur le projet de loi confortant les principes de la République*, 25 marzo 2021 (consultabile al sito www.cncdh.fr), p. 3.



Parlamento - di segnalare ogni possibile ricaduta negativa dei provvedimenti rispetto alle libertà in genere, ben poche norme del progetto sono passate incolumi al suo vaglio. Soprattutto, però, è il “*contrat d’engagement républicain*” che viene richiesto alle associazioni per dall’art. 12 della legge (già art. 6 del *projet*), a essere stato oggetto di una netta censura da parte della commissione, per l’indeterminatezza dei suoi contenuti. Già il Consiglio di Stato aveva suggerito di sostituire con riferimenti meno vaghi la formulazione prevista in origine dal progetto governativo, che impegnava al rispetto dei “*valeurs de la République*”. La Commission nationale, dal canto suo, ha invocato l’intervento del Conseil constitutionnel, per censurare per il medesimo motivo la formulazione che aveva sostituito la prima: “*exigences minimales de la vie en société*”. In seguito il contenuto del *contrat* è stato ulteriormente ridefinito, conseguendo la sua attuale formulazione⁸¹. Lo sforzo di precisazione compiuto è stato ritenuto sufficiente a superare non solo questa prima obiezione, ma anche quella - formulata ancora una volta dalla Commission - che metteva in dubbio la legittimità della previsione dell’attuale art. 12, con cui si demanda “*au pouvoir réglementaire la définition précise du contenu du contrat*”. Il Conseil constitutionnel ha infatti ritenuto conforme alla Costituzione l’articolo dal punto di vista della libertà di associazione, poiché

“l’obligation faite à une association de souscrire un contrat d’engagement républicain lorsqu’elle sollicite une subvention publique n’a pas pour objet d’encadrer les conditions dans lesquelles elle se constitue et exerce son activité”⁸².

Su un altro piano, il pastore François Clavairoly, presidente della Fédération protestante de France, mons. Éric de Moulins-Beaufort, presidente della Conferenza episcopale francese e il metropolita Emmanuel Adamakis, rappresentante del Patriarcato ecumenico in Francia, hanno espresso congiuntamente in un documento la medesima preoccupazione riguardo agli effetti potenzialmente repressivi che la legge potrebbe avere:

“la loi de 1905 a été retouchée plusieurs fois, mais jamais elle ne l’avait été avec cette ampleur et, surtout, jamais elle n’avait été si modifiée que son esprit en soit transformé. D’une loi qui énonce les conditions de la liberté et laisse cette liberté s’exercer, on fait une loi de contraintes et de contrôles multipliés : contrôle systématique par le préfet tous les cinq ans de la qualité culturelle, contrôle redoublé des

⁸¹ Cfr. *supra*, § 3.1.

⁸² Conseil Constitutionnel, *Décision n. 2021-823 DC*, 13 agosto 2021, § 23.



activités et des propos tenus au-delà de celui qui s'exerce dans les autres secteurs de la vie associative, contrôle des financements venus de l'étranger et des ressources des associations culturelles, redoublement de l'engagement républicain de quiconque voudra mener une activité avec l'aide de subventions publiques"⁸³.

Certamente - affermano ancora le principali autorità cristiane della nazione -

"nous saluons sans réserve les dispositions du projet de loi permettant de lutter plus directement contre les mariages forcés, les mutilations sexuelles des jeunes filles, l'inégalité de l'héritage, les discours de haine, les discriminations multiformes",

ma il progetto (oggi la legge) risulta difettoso "par sa logique interne, quoi qu'il en soit des intentions". Esso rischia di

"porter atteinte aux libertés fondamentales que sont la liberté de culte, d'association, d'enseignement et même à la liberté d'opinion", perché "tournant le dos à la séparation, l'État en vient à s'immiscer dans la qualification de ce qui est cultuel et dans son fonctionnement"⁸⁴.

Sembra essere proprio questo il nodo gordiano dell'intera vicenda: quale accezione della *laïcité*, in realtà, la nuova legge intende salvaguardare e rafforzare?

Nel complesso, e nella strana sovrapposizione concettuale indotta dall'idea di combattere il *séparatisme* 'armando' la *séparation*, la legge n. 1109 del 2021 sembra ravvivare e consolidare l'ambiguità di fondo che caratterizza la politica e il diritto ecclesiastico francesi. Ambiguità che si palesò già all'indomani delle leggi del 1901 e del 1905, e che Mattia Moresco descrisse con lucido distacco, mettendo in risalto la tensione (tutta orientata in senso politico) tra un separatismo di facciata e un sostanziale giurisdizionalismo di controllo⁸⁵. Oggi cambiano i contendenti

⁸³ É. DE MOULINS-BEAUFORT, F. CLAVAIROLY, E. ADAMAKIS, *La République et les cultes: un équilibre, résultat de l'histoire*, in *Le Figaro*, 10 marzo 2021 (testo consultabile al sito www.eglise.catholique.fr).

⁸⁴ É. DE MOULINS-BEAUFORT, F. CLAVAIROLY, E. ADAMAKIS, *La République*, cit.

⁸⁵ L'allievo genovese di Francesco Ruffini, naturalmente, si riferiva alle vicende della sua epoca (il testo è del 1906) e, da allora, molte novità sono intervenute anche rispetto alla definizione dei contenuti sostanziali della *séparation* e, più tardi, della *laïcité*. Tuttavia, *mutatis mutandis*, il significato di fondo della sua osservazione sembra a chi scrive ancora valido. Egli affermava che, nel contesto politico e sociale di inizio Novecento, "alla politica spiccatamente giurisdizionalista inaugurata dalla legge sulle associazioni, ne succedette improvvisamente un'altra in senso opposto, cioè separatista, non giustificata



e la posta in palio, ma ancora sembra prevalere un modo di affrontare il difficile rapporto tra società civile e società religiosa “pel quale il principio della separazione [è] subordinato agli effetti di aver nelle mani la Chiesa [in questo caso: l’Islam], strettamente legata e imbavagliata”⁸⁶.

Oggi, per certo, ci si esprimerebbe in termini più cauti e con circonlocuzioni meno ruvide; tuttavia, se si fa un confronto tra i cinque punti programmatici esposti da Macron all’atto di annunciare il progetto di legge e i contenuti effettivi di quest’ultimo, non si può non notare il *décalage* tra gli intenti del legislatore e le modalità con cui si interviene per attuarli. Una situazione, per certi versi, simile a quella messa in luce da Moresco riguardo alle leggi della sua epoca e che, pur con tutti i *caveat* dettati dalla differenze di contesto, sembra riproporre in rapporto alle specificità dell’Islam globalizzato del XXI secolo l’approccio rigoroso che il legislatore francese adottò nei confronti della Chiesa cattolica del XX secolo. Le conseguenze a cui le scelte attuali possono portare, sul piano dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, non sono facili da prevedere. All’indomani delle rigorose leggi del 1901, 1905 e 1907, dopo la fase dello scontro aperto descritta da Moresco, gli eventi bellici e politici, nonché l’azione diplomatica di Benedetto XV e Pio XI portarono a un *modus vivendi* tra lo Stato e la Chiesa cattolica⁸⁷; inoltre, all’atto pratico, intervenne la giurisprudenza amministrativa a temperare talune asprezze

da altro che dal desiderio di schiacciare definitivamente i clericali francesi. Per tal modo il principio della separazione, che almeno in teoria rappresenta l’ideale delle relazioni fra Stato e Chiesa, serviva soltanto a mascherare e a rendere accettabile una azione che tendeva ben più lontano”. Dunque un impiego ‘eclettico’ dei principi di politica ecclesiastica, che possono convivere e integrarsi senza estendersi oltre i limiti entro i quali, per ragioni pratiche, il legislatore ne ha fissato la vigenza. Si avrebbe prova di questa attitudine francese al *pastiche*, se si considera che sul versante dello Stato il separatismo, in senso proprio, concederebbe soltanto la possibilità di introdurre “quelle norme legittime di polizia dei culti, che valgono semplicemente a contenere la Chiesa o le Chiese nel diritto comune. Ora se invece queste leggi di polizia creano in qualche modo uno stato giuridico particolare, per parte dell’istituzione di culto, dei suoi membri o del suo patrimonio, non potremo in tal caso parlar mai di separazione; ma di giurisdizionalismo, o di qualsiasi altro rapporto giuridico congenere, che le legislazioni dell’avvenire potessero per avventura creare”; M. MORESCO, *La separazione della Chiesa dallo Stato in Francia*, in ID., *Scritti*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 126 e 128.

⁸⁶ M. MORESCO, *La separazione*, cit., p. 130.

⁸⁷ C. SORREL, *Le Saint-Siège, la République et les catholiques français (1918-1924)*, in Santa Sede e cattolici nel mondo postbellico (1918-1922). *Raccolta di studi nel centenario della conclusione della Prima Guerra Mondiale*, a cura di M. AGOSTINO, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2020, pp. 391-415; Y. BRULEY, *La laïcité française*, cit., pp. 205-215. Con sintesi efficace, Bruley scrive che “Pie XI rejette la laïcité pour mieux compenser le fait qu’il accepte la Séparation” (p. 209).



normative⁸⁸, e non si può escludere che altrettanto possa succedere in futuro. La sfida attuale, implicitamente evocata dagli stessi proponenti con cui il legislatore ha tracciato insistiti parallelismi tra la legge del 1905 e quella del 2021, sarà verosimilmente di indurre anche nell'Islam francese, nel medio periodo, forme di accettazione dello *status quo* analoghe a quelle che, di fatto, si diffusero nel XX secolo tra nel cattolicesimo d'Oltralpe.

Tuttavia tale reazione, se vi sarà, giungerà per effetto di interventi e dinamiche sensibilmente diversi da quelle descritte da Macron nei discorsi ricordati nel primo paragrafo. Nella legge che il Presidente ha promulgato, infatti, è quasi del tutto assente la parte relativa alla promozione sociale, alla costruzione - tramite strumenti non solo repressivi o di controllo - di "un islam des Lumières" e al coinvolgimento delle altre confessioni religiose (perché la futura legge, sebbene sia dichiaratamente rivolta soprattutto all'Islam, riguarda tutti i culti) nel progetto educativo e di "cittadinanza repubblicana". Ciò che resta è pressoché soltanto il piano di rafforzamento dei poteri dello Stato in materia di *polizia ecclesiastica*, direttamente - con una concezione del ruolo dei prefetti che, con poco sforzo di fantasia, si può definire napoleonica - oppure indirettamente, agendo attraverso leve economiche e penali in tutti gli ambiti in cui la religione rischia di creare società parallele e fedeltà rivali di quella repubblicana.

Sul piano pratico, solo l'attuazione della legge potrà rispondere al quesito sostanziale, ossia se le nuove norme sapranno offrire oppure no strumenti efficaci per risolvere i problemi sociali che sono alla base dell'intervento. Soprattutto, solo le future scelte di una eventuale seconda presidenza di Emmanuel Macron potrebbero chiarire se quella oggi in atto è una semplice distinzione operativa tra due momenti di un cambiamento nei rapporti con le confessioni religiose, che subordina la fase costruttiva di "una laicità dialogante, espressiva di una politica ecclesiastica orizzontale"⁸⁹ alla riaffermazione dell'autorità dello Stato, funzionale a dirigere il dialogo da posizioni di forza⁹⁰; oppure se la *loi confortant les*

⁸⁸ Cfr. **G. LE BRAS**, *Trente ans de Séparation*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1939, vol. II, pp. 425-463 e **ID.**, *Le Conseil d'État régulateur de la vie paroissiale*, in *Études et documents du Conseil d'État*, Conseil d'État, Paris, 1950, pp. 63-76.

⁸⁹ **P. CONSORTI**, *Dalla Francia una nuova idea di laicità*, cit., p. 5.

⁹⁰ Dialogo che, pure, in altri casi non è mancato. Deporrebbero in questo senso alcune vicende collaterali, come il confronto costruttivo che lo Stato e le confessioni religiose hanno instaurato nel pieno dell'emergenza pandemica, a riprova che, fuori dall'ambito in cui le preoccupazioni per la sicurezza prevalgono sulle altre considerazioni, l'idea presidenziale della *laïcité partenariale* resta valida e operativa. Si veda in tema **M.C. IVALDI**, *La via francese alla limitazione delle libertà e il dialogo con le religioni al tempo del*



principes de la République sarà semplicemente un 'bastone' rimasto vedovo della sua 'carota'.

A oggi, nel confronto con le aspettative suscitate da Macron in varie occasioni, si può essenzialmente scorgere nel testo e negli intenti dei suoi promotori un *revirement* verso gli schemi dell'assimilazionismo. Tale approccio 'conservativo' mira a consolidare un sistema di *séparation* di certo radicato a livello istituzionale e complessivamente benaccetto sul piano sociale, ma che negli ultimi decenni ha manifestato concreti limiti operativi; gli stessi limiti che il *projet* si prefigge di affrontare, ma che paiono - piuttosto - elusi tramite una 'messa a punto' dell'esistente. Sotto questo profilo, il cambio di passo sulla concezione della *laïcité* proposto negli interventi di Macron, ovvero il "qualcosa di nuovo" annunciato nel 2017, sembra essere trascolorato in qualcosa "anzi d'antico", per prendere in prestito le parole di Giovanni Pascoli, che (sia pure in ben altro contesto) mise in luce con accuratezza la distanza che spesso separa le dimensioni del desiderio, del vissuto e dell'attualità.

coronavirus, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2020, in particolare pp. 80-89.