



Gianfranco Macri

(associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Salerno,
Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione)

Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying *

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il ruolo peculiare delle “confessioni” religiose – 3. Modalità distorsive di rilevazione degli interessi religiosi – 4. Particolarismo confessionale *vs* pluralismo religioso – 5. Il carattere “lobbistico” dello strumento pattizio – 6. Europa, *governance* e fattore religioso: il *lobbying* delle chiese e delle altre comunità di fede – 7. Il caso Lautsi c. Italia – 8. Conclusioni.

1 - Premessa

La rappresentanza degli interessi costituisce uno degli snodi più complessi e delicati all'interno dei mutamenti politico-istituzionali e giuridici in atto nell'ambito delle dinamiche pubbliche: dalla dimensione locale a quella globale. Da qui le difficoltà che gli attori sociali incontrano nel definire metodi e strumenti da predisporre affinché tutte le categorie d'interessi abbiano la giusta considerazione e tutela.

In linea teorica, la conformazione “multidimensionale” e riassuntiva della democrazia politica, offre opportunità sempre nuove e mutevoli al complesso “mondo degli interessi”. Ciò risulta agevole da constatare (sebbene non sempre in maniera chiara e diretta) se si tiene conto, innanzitutto, dell'affidamento che sovente capita di riscontrare, sia nel dibattito politico che scientifico, verso l'utilizzo disinvolto di certe “parole d'ordine” – partecipazione, *governance*, etc. – affascinanti quanto oscure, le quali, privilegiando modalità (giuridiche) “alternative” alle regole formali, e finalizzate all'efficienza, alla sostanza (soft law)¹, finiscono col provocare mutamenti erosivi degli ambiti (delle linee di

* Il testo - già pubblicato in *Percorsi costituzionali*, 3/2012, col titolo *Organizzazioni religiose e attività di lobbying* - è riprodotto (con alcune correzioni e integrazioni nelle citazioni bibliografiche) per la cortesia dell'editore.

¹ M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 36 ss.



confine), un tempo chiari e definiti, ascrivibili alla dimensione dello Stato (lo spazio pubblico e i poteri *del* pubblico) rispetto a quella del privato (le imprese) e della società civile organizzata (sussidiarietà *orizzontale*).

Le grandi trasformazioni prodotte dall'evoluzione-affermazione del diritto "euro-unitario" (sistema a rete e *multilevel*) e le modalità decisionali (incrementali) caratteristiche di tale ordine ("law in action" e negoziato permanente²) sono – specularmente alla "crisi, morte o trasfigurazione della forma-partito"³ tradizionale e all'indebolimento dei sistemi parlamentari nazionali, sempre più permeabili verso gli "interessi settoriali"⁴ – i tratti sempre più marcati di una "democrazia degli interessi", all'interno della quale le "fazioni" (Madison) allargano il proprio spazio di manovra; da qui, l'approdo dei gruppi d'interesse presso la sfera del decisore pubblico grazie all'ausilio di regole "mobili" che non escludono l'incorporazione della rappresentanza degli interessi organizzati nei gangli della rappresentazione politica e che determinano l'affermazione di determinate *issues* in quanto sorrette da più forti canali di visibilità socio-politica nonché da norme (di rango diverso) interpretate e applicate in ragione di puro apprezzamento politico, col risultato della produzione-rafforzamento di un "diritto speciale", generativo di privilegi e poco attento verso la salvaguardia del bene comune (uguaglianza, libertà, laicità). I presupposti, dunque, per un'alterazione dell'equilibrio ordinamentale (unità-pluralità) affidato in custodia alla Costituzione pluralista (Häberle) ci sono tutti.

L'ambiguo mescolamento, dunque, che, con evidenza oggettiva, sembra via via affermarsi tra interessi particolari e "esigenze istituzionali", rischia di trascinare le istituzioni, soprattutto il Parlamento, dalla posizione (quest'ultimo) di "organo dell'integrazione politica" a quella di "camera degli interessi", aprendo la strada a soluzioni sempre più orientate a vanificare il compito costituzionale dell'ordinamento. Da qui il "carattere sempre più compromissorio del prodotto legislativo"⁵,

² S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 67 ss.

³ A. MUSI, *Introduzione a Forma-partito e democrazia dell'Europa mediterranea: origini, sviluppi, prospettive*, a cura di ID., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 5-8.

⁴ G. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, p. 870 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2010.

⁵ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 45-46; ID., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 83-102.



detronizzato e “personalizzato” dall’azione erosiva dei gruppi di interesse (*lobbies*)⁶.

Ma la purezza della “città” repubblicana non si ripristina demonizzando le *lobbies* e il mercato. Certamente, l’assenza di una regolamentazione che disciplini l’accesso dei gruppi di pressione in Parlamento, e al tempo stesso renda pubblici gli interessi di cui sono portatori gli stessi decisori pubblici⁷, può essere interpretata come una scansione “a vuoto” all’interno della riconfigurazione della trama costituzionale della (post)democrazia; e il legislatore, dal canto suo, non potrà non tenere conto dei cambiamenti in atto nella realtà socio-politica omettendo di apprestare le più idonee garanzie formali e materiali. La stessa tanto invocata sussidiarietà c.d. “orizzontale” (o sociale), assume, in certe sue declinazioni “pratiche”, i caratteri della contrapposizione all’interesse generale, specialmente quando, alcuni soggetti (di *questa* sussidiarietà) – in modo particolare quelli più forti e marcatamente più “visibili” – riescono a “occupare” gli spazi destinati alla mediazione, che perdono il carattere della “neutralità”, rischiando di scardinare il principio solidaristico.

2 - Il ruolo peculiare delle “confessioni” religiose

Tra i tanti elementi di squilibrio interni al sistema istituzionale italiano di rappresentanza degli interessi che si manifestano nella società, quelli riguardanti le modalità comportamentali delle strutture organizzative delle credenze religiose presentano aspetti meritevoli di essere analizzati sotto il profilo politico e giuridico.

Se, dal punto di vista dell’evoluzione e del progressivo irrobustimento del fenomeno democratico si è assistito a un costante mutamento dei comportamenti umani *anche* in campo religioso, il modello di disciplina della religiosità sociale non ha tenuto conto della “diffusione” che la rappresentanza degli interessi religiosi trova all’interno della pluralità dei fenomeni religiosi collettivi di varia qualità e forma coesistenti nello spazio pubblico, preferendo continuare ad affidare questa rappresentanza, in via *esclusiva*, alle collettività religiose maggiormente organizzate (in Italia le confessioni religiose). Appare, infatti, distorsivo

⁶ G. MACRÌ, voce *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, Torino, 2012, pp. 471-484.

⁷ P. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011.



del disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso ignorare l'opportuna distinzione, operata dai costituenti, tra i diversi modi di manifestarsi del fenomeno religioso organizzato.

La Costituzione distingue fra: "forma associata" della professione di fede religiosa (art. 19 Cost.); "associazioni o istituzioni a carattere ecclesiastico e con fini di religione o di culto" (art. 20 Cost.); "confessioni religiose" (art. 8 Cost.). L'omologazione di questa varietà lessicale nell'unica categoria delle *confessioni* religiose (stante l'assenza di una definizione giuridica di queste categoria di soggetti collettivi religiosi), appare funzionale al mantenimento del metodo concordatario e delle intese (artt. 7, comma 2° e 8, comma 3° Cost.) come unico modello di disciplina della religiosità sociale, relegando i diritti individuali e collettivi diversamente organizzati ad un ruolo subalterno e discriminato. Da qui la ben nota ritrosia del legislatore a stabilire con una legge generale i contenuti e le garanzie del diritto di professione di fede religiosa individuale e associata, ivi comprese le azioni di natura promozionale scaturenti dall'attuazione del principio interventista (art. 3, comma 2°, Cost.) validi e operanti per *tutti*⁸. Col chiarimento che, i diritti uguali per tutti, da sancire in una tale legge, non negano ma valorizzano la funzione dei rapporti bilaterali in quanto riconducono ad essi la specifica funzione di adattamento dei diritti garantiti nella legge generale alle *esigenze peculiari* delle formazioni sociali a carattere religioso.

L'enfatizzazione dell'art. 7 Cost., per cui ogni manifestazione di religiosità *deve* trovare tutela eminentemente nel diritto pattizio (modello esteso, con l'art. 8 Cost., ad *alcune* altre religioni) ha inoltre trovato conferma e rinforzo nella novellazione del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001) ove, costituzionalizzandosi la competenza governativa in materia di rapporti con le confessioni (art. 117, comma 2°, lett. c), si è potenzialmente inciso in senso restrittivo anche nei confronti delle autonomie regionali, tendenzialmente limitate nella possibilità di una interpretazione autonoma e più pluralista rispetto alle direttive centralistiche della legislazione contrattata dai governi⁹.

3 - Modalità distorsive di rilevazione degli interessi religiosi

⁸ Si vedam a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁹ Recente, G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012.



Il sistema sommariamente descritto, manifesta, ad avviso dello scrivente, in maniera chiara, il risultato di una cattiva opera di rilevazione dei bisogni religiosi della popolazione. Come per tutte le forme di organizzazione degli interessi, anche quelli religiosi trovano la loro strutturazione sia all'interno delle previsioni costituzionali (partiti politici, sindacati, confessioni religiose, etc.) sia nelle *altre* modalità aggregative che, spontaneamente, operano in regime di libertà e autonomia e che l'ordinamento comunque garantisce (movimenti, associazioni, fondazioni, gruppi, etc.). Solo se le autorità pubbliche sapranno assistere l'interesse collettivo dei consociati così come distribuito all'interno di tutti i soggetti collettivi agenti nello spazio pubblico si potrà evitare l'affermazione-prevalenza dei gruppi più forti e assicurare la parità ed eguaglianza nella soddisfazione dei bisogni delle aggregazioni sociali e delle libertà dei singoli all'interno di queste¹⁰.

Stabilire – sulla base di una lettura distorsiva del progetto costituzionale di rilevazione del fenomeno religioso – “corsie preferenziali” per alcuni soggetti religiosi (le confessioni) elevati al rango di “interlocutori ufficiali” dei poteri pubblici, attribuendo loro il monopolio (o l'oligopolio) della “corretta” interpretazione e rappresentanza dei bisogni (interessi) religiosi dei singoli nonché delle formazioni sociali di riferimento, significa – concretamente – rinvigorire un *metodo* di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali (le libertà religiose) più aderente a quello dei “diritti riflessi”¹¹ (post Concordato del 1929) che a quello della *laicità* dello Stato, dove

“l'equilibrio fra l'autonomia del gruppo e la tutela delle libertà del singolo deve essere ricavato dall'opera dell'interprete, alla luce della corretta considerazione di tutte le esigenze e di tutti i beni costituzionalmente garantiti e contemporaneamente presenti nelle singole e specifiche situazioni di volta in volta considerate”¹².

¹⁰ V. TOZZI, *Brevi riflessioni su appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale al rapporto tra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica(www.statoechiese.it), settembre 2012.

¹¹ “In virtù del quale [si è scritto] il soggetto collettivo assume un potere di rappresentanza degli interessi individuali dell'associato, senza necessità di provare il consenso specifico di quest'ultimo”; così V. TOZZI, *Il progetto di disciplina del fenomeno religioso nella Costituzione italiana del 1948*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto e religione*, Plectica, Salerno, 2011, p. 70.

¹² V. TOZZI, *Brevi riflessioni su appartenenza e rappresentanza*, cit., pp. 69-70 ss.



4 - Particolarismo confessionale vs pluralismo religioso

È compito, però, della politica (e di organi pubblici responsabili politicamente), governare le disarmonie e apprestare strumenti di rilevazione della rappresentanza degli interessi più prossimi alle preferenze dei cittadini-elettori¹³. Sta di fatto che la politica – il cui compito, in generale, dovrebbe essere quello di favorire il libero scorrere delle domande provenienti dalla società verso le istituzioni – appare fortemente contrassegnata da una prevalenza di attenzione alla “governabilità” a discapito della garanzia del bene comune. Ciò, probabilmente, è il frutto di una stagione in cui l’affezione (il fascino) verso una forma di democrazia “immediata” ha favorito l’affermazione di “abitudini” politiche ispirate al particolarismo senza regole, in grado di alterare l’omogeneità del sistema e l’equilibrio tra istituzioni (Parlamento e Governo) e *lobbies*¹⁴.

Lungo questo *piano inclinato*, la politica del fattore religioso in Italia si presenta, da un lato, impreparata ad affrontare le sfide lanciate dalle nuove diversità (es. la questione islamica)¹⁵, dall’altro, preferisce rispondere alle sollecitazioni provenienti dalla società multiculturale prediligendo modalità più in sintonia con una logica “mercaticistico-contrattuale” anziché muoversi in una prospettiva generale di rispetto dell’uguaglianza e della laicità (la regola del pluralismo religioso della società civile¹⁶). La politica dei c.d. “vantaggi selettivi” (8 per mille, edilizia di culto, imposte-ICI, enti ecclesiastici-ONLUS, etc.¹⁷) – praticata da “tutte le maggioranze che si sono succedute dal 1984”¹⁸ e mai

¹³ L. CHIEFFI, *I paradossi del costituzionalismo contemporaneo e le “promesse non mantenute” dalle democrazie occidentali*, nel volume a cura di L. Chieffi, *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 11-46.

¹⁴ Corte cost. sentenza n. 22 del 13 febbraio 2012.

¹⁵ G. MACRÌ, *Islam italiano e questione della rappresentanza*, nel volume a cura di A. Ciarlo, *La tutela dei minori di cultura islamica nell’area mediterranea. Aspetti sociali, giuridici e medici*, ESI, Napoli, 2011, pp. 149-164.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 1989.

¹⁷ N. FIORITA, *Verso un confessionismo graduato*, in *Critica liberale*, nov.-dic. 2011, pp. 269-271.

¹⁸ Cfr. l’intervento di G. AMATO, *Conclusioni del dibattito parlamentare* (9 luglio 1984), nel volume a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Un accordo di libertà. La revisione del Concordato con la Santa Sede. La riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, Roma, 1986, p. 617.



profondamente “rivisitata” neppure alla luce dell’attuale “impervia stagione” di crisi¹⁹ – messa in atto a favore di *alcune* confessioni (quelle munite di accordi con lo Stato), non solo rappresenta una palese violazione del pluralismo confessionale sancito nella Carta all’art. 8, comma 1°, Cost., ma appare in palese distonia con l’esigenza di rendere effettivamente operativa la regola della *reciproca collaborazione* tra le chiese e lo Stato per “il bene del Paese”²⁰.

5 - Il carattere “lobbistico” dello strumento pattizio

Il ponte gettato dall’Assemblea costituente fra il passato dittatoriale e gli sviluppi, in divenire, della democrazia – mantenendo in vigore il Concordato lateranense e il metodo delle relazioni Chiesa-Stato da esso scaturente, sia pure con la prospettiva del successivo “adeguamento costituzionale” dei Patti (art. 7, comma 2°, Cost.) e con l’ampliamento delle simili opportunità esteso alle altre confessioni, quelle “diverse dalla cattolica” (art. 8, comma 2°, Cost.) – avrebbe dovuto dare concreta attuazione all’ulteriore specifica previsione della tutela della religiosità della persona umana e dei soggetti collettivi religiosi meno organizzati rispetto alle confessioni (artt. 19-20 Cost.).

La realtà pratica, al contrario, ha registrato una faticosa e non completa attuazione di questa “prospettiva”, considerato che la revisione concordataria del 1984 ha finito col cristallizzare in molti settori della società italiana la convinzione che fosse legittimo considerare prevalente (*rectius*, speciale), innanzitutto, il settore costituzionale della disciplina dei

¹⁹ Non sono mancati, al contempo, importanti iniziative e progetti attivati nell’ambito di realtà locali per far fronte alla situazione di difficoltà e povertà in cui versano moltissime famiglie italiane e soggetti stranieri singoli e collettivi. In particolare ha fatto notizia il c.d. “Fondo Famiglia-Lavoro” istituito nel 2009 dall’allora Arcivescovi di Milano Tettamanzi. Al settembre 2011 erano stati raccolti più di 13 milioni di euro, provenienti dall’otto per mille destinato a opere di carità, dalle offerte provenienti all’Arcivescovo nel periodo di Natale, da scelte di sobrietà della diocesi e personali del Cardinale. Indicazioni sono rinvenibili in: <http://www.chiesadimilano.it/cms/fondofamiglialavoro>.

²⁰ G. CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per “il bene del Paese”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011. L’Autore riporta un passaggio della Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, nella quale, al par. 76 (“*La comunità politica e la Chiesa*”), si legge che: “essa [la Chiesa] non pone la sua speranza nei privilegi (mio il corsivo) offerti dall’autorità civile. Anzi, essa rinunzierà all’esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni”.



rapporti Stato-Chiesa, a seguire le intese con alcune confessioni acattoliche (quando è stato possibile attuarle) e poi, molto dopo, i diritti civili e le libertà dei soggetti e delle varie organizzazioni religiose.

Da qui la tramutazione della “reciproca collaborazione”, sopra citata, da strumento per valorizzare la dimensione pubblica del fenomeno religioso e il ruolo attivo di tutte le formazioni sociali a carattere religioso in “questione” tra poteri pubblici (diversamente declinabili) e Chiesa, la quale ha finito con l’assumere in diverse circostanze il ruolo di vero e proprio gruppo di pressione (*lobby*) impegnato (sia sulla scena interna che internazionale) a sviluppare sempre nuovi canali e livelli di penetrazione nella vita politica, italiana ed europea²¹. In pratica, una libertà religiosa nel senso di “*libertas Ecclesiae*”, quale “prerogativa propria, garantita dal suo Fondatore e non da un potere politico [laico], che significa alla fine libertà privilegiaria”²².

Da parte loro, gli altri soggetti religiosi che nel tempo hanno sottoscritto intese con lo Stato (*ex art. 8, comma 3°, Cost.*), anziché utilizzare tale strumento (le intese) per soddisfare e tutelare singole specificità e identità, hanno preferito garantirsi nuove “aree di specialità” chiedendo nei loro confronti l’applicazione della “clausola della religione più favorita” (nella specie, la Chiesa cattolica). Lo strumento pattizio è divenuto, in sintesi, il canale attraverso il quale fare veicolare istanze di carattere lobbistico, utili a soddisfare solo interessi di parte.

Libertà, uguaglianza e laicità, costituiscono “verità” indisponibili in democrazia. Al contrario, la Chiesa cattolica (soprattutto) mostra di considerarle semplici “opzioni preferenziali”²³, tant’è che la (proposta di) citazione del principio di laicità in un’eventuale legge unilaterale statale

²¹ Oltre alle già citate agevolazioni fiscali ed esenzioni dal pagamento dell’ICI per gli immobili di proprietà degli enti ecclesiastici, si possono enumerare, a titolo esemplificativo, la questione delle “radici cristiane” da inserire nel “Trattato costituzionale europeo”, la pretesa immunità dalla giurisdizione dello Stato rivendicata per luoghi e persone, le minacce di scomunica in diversi paesi verso soggetti pubblici manifestanti opzioni politiche ritenute non in linea con i dettami della Chiesa, etc. In merito, una breve sintesi è contenuta in **G. MACRÌ**, *I privilegi degli enti ecclesiastici inibiscono il pluralismo della “Big Society”*, in www.libertiamo.it, 8 ottobre, 2010.

²² **G. ZAGREBELSKY**, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell’uomo*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. 33-34.

²³ **G. ZAGREBELSKY**, *Scambiarsi la veste, op. cit.*, pp. 56, 59-60, ricorda che: “Mai la Chiesa si è esposta a dichiarare la propria incondizionata adesione di principio a una qualunque particolare forma di governo e meno che mai l’ha fatto con riguardo alla democrazia” e cita il Concilio che: “parlerà di opzione preferenziale (non incondizionata, però) a favore della democrazia (*Gaudium et spes*, nn. 74 e 75)”.



sulla libertà religiosa, avanzata da alcuni settori della politica e della dottrina²⁴, è stata giudicata, proprio da parte della Chiesa – in particolar modo da Mons. Betori nel corso di una audizione²⁵ davanti alla Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera (16 luglio 2007) – “singolare e forzata” perché ne sarebbe discesa

“una tendenziale riconduzione al *diritto comune* [mio il corsivo] della disciplina del fenomeno religioso” che “non appare fondato né coerente rispetto al disegno costituzionale delineato dagli articoli 7 e 8 della Costituzione”.

6. Europa, *governance* e fattore religioso: il *lobbying* delle chiese e delle altre comunità di fede

In ambito europeo (Unione europea e Consiglio d'Europa) si riscontrano ulteriori aspetti caratteristici del *lobbying* religioso, dai quali è possibile trarre spunti per una più ampia e migliore comprensione del fenomeno.

È noto che il peso delle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, all'interno dei quali sono ricompresi modelli diversi di regolamentazione dei rapporti tra Chiese e poteri pubblici, ha trovato un progressivo bilanciamento nell'allestimento di quella “Comunità dei diritti fondamentali” (Von Bogdandy) la cui opera è frutto dell'azione incrociata tra dinamiche istituzionali (Commissione, Parlamento, Consiglio UE), strumenti giuridici di diritto sovranazionale efficaci nel campo della protezione dei diritti umani (CEDU, Carta europea dei diritti fondamentali, etc.), dialogo (fecondo ma pur sempre complesso) tra Corti, nazionali ed europee (Lussemburgo e Strasburgo).

Ne è scaturito un approccio libertario (“individualistico”) al tema dei diritti e, dunque, della stessa libertà e uguaglianza religiosa (artt. 9, par. 1, della CEDU e 10 della Carta dei diritti UE)²⁶, bilanciato da una

²⁴ V. TOZZI, *La nostra proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, nel volume a cura di G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, *Proposta di riflessione*, cit., pp. XXI-XXIX.

²⁵ P. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., pp. 335-336, “sottolinea l'importanza che le *hearings* rappresentano per il lobbista: egli deve fare in modo di essere audito da una Commissione, e deve far sì che nella relazione conclusiva della stessa siano acquisiti elementi fondamentali della posizione che rappresenta”.

²⁶ M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, nel volume a cura di M. Cartabia, *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 13-66.



previsione dell'esercizio in forma collettiva dello stesso diritto di professione di fede religiosa non accompagnato dal riconoscimento della rilevanza delle organizzazioni o confessioni religiose (ignorate di fatto dalla Carta dei diritti UE) e menzionate secondo modalità più laiche e attente a dare rilevanza paritaria a tutti quei soggetti riconosciuti come: "chiese, associazioni o comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali" (art. 17 TFUE). Non avere, dunque, stabilito relazioni gerarchiche tra le diverse entità religiose né forme alcune di precedenza o corsie preferenziali verso le istituzioni dell'Unione, può essere interpretato come l'affermazione dell'effetto competitivo dell'integrazione europea capace, da un lato, di "offrire alla religione un mercato più ampio (quello europeo e globale)" e, dall'altro, di "risucchiare la religione nel mercato, mutando il diritto dei rapporti tra Stati e confessioni in diritto del mercato religioso"²⁷.

Il carattere interattivo e dialogante della *governance* europea produce il "rigetto" della logica concordataria – e delle rigidità a essa conseguenti – che in diversi stati europei, come l'Italia, ha invece favorito quelle particolari organizzazioni religiose le quali, utilizzando una serie di poteri, facoltà e capacità rappresentative, sono riuscite a far pesare le proprie opzioni sull'esercizio dei poteri pubblici tramite una continua azione di *lobbying* non inserita all'interno di un quadro disciplinato legalmente e in grado di assicurare a tutti i gruppi religiosi (e non) un eguale diritto di rappresentanza. La rete europea, con le sue regole improntate alla competitività "aperta, trasparente e regolare" (art. 17, punto 3 TFUE), favorisce la possibilità di andare oltre i canali tradizionali del legame favoritivo e spesso opaco tra gruppi o *élites* dominanti, in quanto attua una *governance* dialogica, pragmatica, aperta a tutti i soggetti della società civile organizzata: ONG, organizzazioni legate al mondo del volontariato, chiese e comunità religiose, etc.²⁸. L'impianto euro-unitario, perciò, presenta indirizzi in grado di scompaginare forme di rappresentanza esclusiva degli interessi religiosi e di determinare, già da ora, spinte "erosive" di quelle aree di privilegio contenute nei concordati e nelle intese attivi in ambito nazionale²⁹.

²⁷ M. VENTURA, *Religione e integrazione europea*, nel volume a cura di G.E. Rusconi, *Lo Stato secolarizzato nell'età post-secolare*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 327-337.

²⁸ *Libro Bianco* della Commissione europea sulla *Governance* (2001).

²⁹ Di recente, il Mediatore europeo, con una decisione del 25 gennaio 2013, ha sollecitato la Commissione europea a "chiarire le modalità con le quali essa conduce il dialogo con le organizzazioni religiose e non religiose e se necessario a predisporre delle linee guida in merito" (fonte: www.olir.it - 2 febbraio 2013).



Quest'attenzione-“neutralizzazione” in ambito europeo dell'elemento religioso (poco gradita soprattutto alle Chiese più importanti), caratteristica dell'approccio “mercantile” del diritto comunitario (e poi dell'Unione europea), costringe, soprattutto le “chiese dominanti” in diversi stati membri (cattolici, ortodossi, anglicani, luterani), ma anche alcune organizzazioni rappresentative di movimenti religiosi vecchi e nuovi (islam, ebraismo, buddismo, etc.) a conformare il proprio operato all'interno di un perimetro politico connotato in senso più egualitario e a tener conto di questo elemento in relazione alla progressiva vincolatività delle decisioni derivanti dall'azione delle istituzioni dell'Unione e dall'attività degli organi giurisdizionali attivi a Lussemburgo e a Strasburgo (Consiglio d'Europa)³⁰.

Si è intensificata così nel corso degli anni (dal 1970 in poi) un'attività di rappresentanza degli interessi religiosi che ha finito, tutto sommato, col metabolizzare la prassi e i codici di condotta applicati in materia di *lobbying* su scala europea.

Costante – e per nulla sotterraneo – è stato il lavoro di alcune organizzazioni poste al servizio di chiese e gruppi religiosi deputate a svolgere attività di *lobbying* presso le sedi istituzionali dell'Unione europea (soprattutto Commissione e Parlamento). Tra queste la *Commissione delle Conferenze episcopali della Comunità europea* (COMECE) – formata da vescovi delegati dalle Conferenze episcopali nazionali dei Paesi membri dell'Unione europea – che, per conto del *Consiglio delle Conferenze dei vescovi d'Europa* (CCEE) e interfacciandosi col nunzio per i rapporti ufficiali fra l'Unione e la Santa Sede, fa sentire la voce della Chiesa su questioni quali: il dialogo ecumenico, l'insegnamento della religione nelle scuole, l'Islam in Europa, la custodia del creato, la famiglia, la bioetica, gli strumenti di comunicazione, etc.³¹ Per quanto riguarda le chiese ortodosse, protestanti e anglicane, si segnala l'attività della *Conferenza delle Chiese europee* (KEK), che comprende anche chiese di paesi non membri dell'Unione, il cui campo d'azione si concentra in modo particolare sul rapporto con le istituzioni europee³². Quanto all'Islam, si ritiene

³⁰ Sul ruolo della Corte di Lussemburgo in materia religiosa, si rinvia a **G. MACRÌ**, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 114 ss.

³¹ **D. DA CUNHA**, *Il Consiglio delle Conferenze dei vescovi d'Europa (CCEE)*, nel volume a cura di L. De Gregorio, *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 63-68.

³² **G. LONG**, *La Conferenza delle chiese europee (KEK) e l'attuazione del Trattato di Lisbona*, in L. De Gregorio, *Le confessioni religiose*, cit., pp. 69-83.



giustamente che una parte importante del suo futuro si deciderà soprattutto “in base a quanto avverrà nell’Islam europeo”. In passato è stata attivo il *Conseil musulman de cooperation en Europe*. Più di recente, oltre quattrocento organizzazioni musulmane in Europa, in rappresentanza di oltre venti paesi europei, inclusa la Turchia, hanno firmato a Bruxelles (11 gennaio 2008) la *Carta dei musulmani d’Europa*, promossa dalla *Federazione delle organizzazioni islamiche in Europa* (FIOE) il cui scopo è quello di costituire uno strumento al servizio dei musulmani che vivono nel Vecchio Continente e di lavorare per la migliore e più efficace rappresentanza dei loro interessi presso le istituzioni europee³³.

7. Il caso Lautsi c. Italia

Attualmente le rappresentanze religiose (o *advocacy groups*) attive a Bruxelles sono più di cento³⁴. A queste si aggiungono altre realtà come lo *European Centre for Law and Justice* (ECLJ), un network internazionale di gruppi religiosi attivissimo anche nella prassi giurisdizionale europea e capace di catalizzare un forte consenso tra i tanti soggetti religiosi e di indirizzarlo a sostegno di battaglie davanti alla Corte di Strasburgo in occasione di casi come quello riguardante la presenza dei simboli religiosi negli spazi pubblici (caso *Lautsi c. Italia*, relativo alla esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche)³⁵.

La vicenda Lautsi³⁶ merita di essere brevemente analizzata perché esplicativa della tematica qui trattata. C’è un ricorso presentato dalla cittadina italiana Soile Lautsi che lamenta come la presenza del crocifisso

³³ G. MACRÌ, *Islam, rappresentanza degli interessi religiosi e diritto comune europeo*, nel volume a cura di V. Tozzi, G. Macrì, *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, pp. 55-83.

³⁴ A Washington sono più di duecento, in base ai dati, aggiornati al novembre 2011, contenuti in *Lobbying for the Faithful: Religious Advocacy Groups in Washington, D.C.*, Pew Research Centre, Washington, 2011. F. MOLICA, *Le lobby confessionali a Bruxelles. Il lavoro politico delle chiese in Europa*, in *Critica liberale*, nov.-dic. 2011, pp. 279-281.

³⁵ P. ANNICCHINO, *Winning the Battle by Losing the War: The Lautsi Case and the Holy Alliance between American Conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to Reshape European Identity*, in *Religion & Human Rights An International Journal*, vol. 6, n. 3, 2011.

³⁶ *Lautsi c. Italia*, Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU) del 3 novembre 2009, ric. 30814/2006; ricorso del Governo italiano alla Grande Camera della Corte EDU del 28 gennaio 2010 (memoria datata 30 giugno 2010, sempre del Governo italiano); pronunciamento della Grande camera del 18 marzo 2011.



nell'aula scolastica frequentata dai suoi figli, violi il suo diritto all'educazione senza interferenze religiose. Il 3 novembre 2009, la Corte di Strasburgo dà ragione alla ricorrente, chiarendo che l'obbligo di esporre il crocifisso "viola il diritto dei genitori a educare i propri figli secondo le loro convinzioni e il diritto dei bambini scolarizzati di credere o di non credere", garantito dall'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea. Il 28 gennaio 2010, il Governo italiano chiede il rinvio della causa alla Grande camera e, con l'attiva partecipazione della Santa Sede, s'impegna a portare avanti un'azione di *lobbying* volta a raccogliere l'appoggio del maggior numero possibile di Stati del Consiglio d'Europa. La massiccia partecipazione di paesi (in questo caso solo cattolici e ortodossi³⁷) a sostegno della posizione italiana determina, sulla scena europea, un riallineamento delle chiese cristiane e ortodosse contro quelle protestanti: una sorta di "santa alleanza contro il secolarismo" che alcuni stati europei immaginano di potere

"sfruttare per ridimensionare l'azione delle organizzazioni internazionali (Unione europea, Consiglio d'Europa, Corte di Strasburgo, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) a cui si imputa di violare i confini della sovranità nazionale e di assumere compiti e competenze che sono riservate agli Stati"³⁸.

Il 18 marzo 2011, la Grande camera della Corte europea ribalta il pronunciamento del 2009 e dà ragione all'Italia, dichiarando che l'obbligo di esposizione del crocifisso (qualificato come "simbolo passivo") nelle scuole pubbliche non è in contrasto con l'art. 2 del protocollo n. 1, né con l'art. 9 della Convenzione stessa.

8. Conclusioni

Da quanto esposto, in sintesi, emerge un doppio livello di *lobbying* esercitato dalle organizzazioni religiose e, in particolar modo, dalle confessioni e dalle chiese egemoniche e più rappresentative sulla scena nazionale ed europea.

Trattasi di un *lobbying* che potremmo definire "di adattamento". Nel senso che: da un lato, in molti paesi dove sono presenti sistemi di

³⁷ Trattasi di: Lituania, Malta, Monaco, San Marino, Bulgaria, Cipro, Grecia, Romania, Russia e Armenia.

³⁸ S. FERRARI, *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Regno - Attualità*, n. 6, 2011, pp. 191-200.



regolamentazione pattizia tra poteri pubblici e confessioni, l'azione di *lobbying* posta in essere da alcune chiese si pone "al riparo" degli strumenti bilaterali (concordati e intese), risultando finalizzata, così, a mantenere in vigore aree di specialità e a contenere l'allargamento di tali sistemi (la "divisione della torta" dei privilegi) a ulteriori realtà associative religiose minoritarie oppure portatrici di un retaggio culturale ritenuto (spesso troppo approssimativamente) "altro" rispetto a quello occidentale (v. Islam). In Europa, invece, dove la presenza di un modello concorrenziale facilita la partecipazione paritaria di tutti i soggetti della società civile, i gruppi religiosi (tutti quanti) sono "costretti" a misurarsi con le regole della *governance* che non comporta un impegno giuridico (frutto di preferenze politico-ideologiche) da parte delle istituzioni verso *stakeholders* selezionati, bensì continue procedure interattive finalizzate al consenso e all'inclusione.

Il "caso italiano" solleva, perciò, oggettive preoccupazioni, in quanto ci troviamo di fronte a una serie di anomalie che, da un lato, determinano forme di "competizione" verso lo Stato – anziché, come sarebbe più coerente in un sistema ispirato ai principi liberal-democratici, tra organizzazioni religiose – e, dall'altro, favoriscono l'"occupazione" dello spazio pubblico da parte dei gruppi più forti in grado di orientare la decisione politica a proprio vantaggio.

L'auspicio resta l'emersione di un metodo oggettivo dello Stato laico, capace di proteggere le istituzioni e di tutelare l'interesse generale³⁹.

Abstract

This article analyzes the role of religious groups in the national and European public spaces with a particular focus on their contribution to the new transformation taking place in the field of individual and collective participation to the common good. The main focus of the article deals with the legal and political condition under which religious groups try to advance their lobbying activities in Italy and in Europe.

PAROLE CHIAVE: Organizzazioni religiose, attività di lobbying

KEY-WORDS: Religious groups; lobbying

³⁹ V. TOZZI, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009.



Stato, Chiese e pluralismo confessionale

Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 8/2013

4 marzo 2013

ISSN 1971-8543