



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno XVI - n. 1-2021**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**31**



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno XVI – n. 1-2021  
Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore fondatore*  
Mario Tedeschi †

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto †, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni †, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

Parte I

SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni

A. Vincenzo

M. Jasonni †

G.B. Varnier

V. Marano

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, C.M. Pettinato, I. Spadaro

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,  
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

### *Comitato dei referees*

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

#### *Direzione e Amministrazione:*

Luigi Pellegrini Editore

Via Camposano, 41 (ex via De Rada) Cosenza – 87100

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Sito web: [www.pellegrinieditore.it](http://www.pellegrinieditore.it)

Indirizzo web rivista: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

#### *Direzione scientifica e redazione*

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80134

Tel. 338-4950831

E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)

Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

#### *Classificazione Anvur:*

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

*Confronto fra differenti modelli di riposizionamento dei fattori di libertà religiosa e di sicurezza. Analisi comparata fra le 'Linee guida OSCE 2019' e la legge francese del 24 agosto 2021, n. 1109 sul «rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica».*

*Comparison between different models of relocation of the factors of religious freedom and Security. Comparative analysis between the 'OSCE Guidelines 2019' and the French Law n.1109/2021 about the «strengthening respect for the principles of the Republic»*

**ROBERTO MAZZOLA**

**RIASSUNTO**

*L'articolo attraverso l'analisi comparata delle Linee guida dell'OSCE del 2019 e della legge francese 1109 del 24 agosto 2021 analizza i diversi modelli di rapporto fra sicurezza e libertà religiosa e le conseguenze che tutto questo comporta sul ruolo delle religioni nelle dinamiche democratiche e nella ridefinizione delle regole di convivenza.*

**PAROLE CHIAVE**

*Sicurezza, libertà religiosa, OSCE, laicità, separatismo, comunitarismo, liberalismo.*

**ABSTRACT**

*The article through the comparative analysis of the OSCE Guidelines of 2019 and of the French Law of 2021 number 1109 analyzes the different models of the relationship between security and religious freedom and the consequences that all this entails on the role of religions in democratic system and in the redefinition of the rules of coexistence.*

**KEYWORDS**

*Security, Religious freedom, OSCE, Secularization, Separatism, Communitarian, Liberalism.*

**SOMMARIO:** *1. Divergenze e convergenze in merito al ruolo attivo delle comunità religiose nelle politiche di sicurezza – 2. La posta in gioco. La scommessa per una nuova convivenza e la sostanza del diritto/interesse alla sicurezza. – 3. Qualche riflessione di chiusura in merito al triangolo: sicurezza, religione e pluralismo.*

## *1. Divergenze e convergenze in merito al ruolo attivo delle comunità religiose nelle politiche di sicurezza.*

2019. *L'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani* dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa pubblica le *Linee Guida su libertà religiosa o convinzione e sicurezza*<sup>1</sup>. Quasi contemporaneamente, tra il 2018 e il 2020, il Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron tiene in sequenza tre distinti discorsi: il 9 aprile 2018 a Parigi presso il *Collège des Bernardines*<sup>2</sup> affronta il tema del ruolo della religione cattolica all'interno della Repubblica rivolgendosi ai vescovi francesi; il 4 settembre 2020 presso il *Pantheon*, in occasione del 150° anniversario della nascita della Repubblica<sup>3</sup>, si rivolge ai giovani cittadini francesi di seconda e terza generazione parlando dei valori repubblicani; infine, il 2 ottobre dello stesso anno a *Les Mureaux* nell'*Ile de France* affronta il tema della lotta contro i separatismi di natura religiosa<sup>4</sup>. Tali interventi costituiscono il preludio alla legge n. 1109 (d'ora in avanti *legge*) approvata dal Parlamento francese lo scorso 24 agosto 2021<sup>5</sup>.

Apparentemente sembra non esserci alcun legame fra le *Linee guida* OSCE e la *legge*. In primo luogo per ragioni formali: le prime non hanno alcuna forza prescrittiva, ma come accade per qualsiasi linea guida, si limitano a raccomandare le vie strategiche cui indirizzare l'agire politico-amministrativo. La

---

<sup>1</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) – Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti umani (ODIHR) – *Libertà di religione o convinzione e sicurezza. Linee Guida* (2019), tr. it G. FATTORI, P. ANNICCHINO, M. BUCCARELLA. Il testo tradotto è contenuto in: *Libertà religiosa e sicurezza*, a cura di G. FATTORI, Pacini Editore, Pisa, 2021, pp. 213-273.

<sup>2</sup> Discours du Président de la République devant les évêques de France, Paris, 9 Avril 2018, *Collège des Bernardins*, in <https://www.elysee.fr/> (visitato il 28 maggio 2021). Si veda al riguardo anche: R. ASTORRI, *I discorsi del Presidente Macron alle comunità religiose: verso una svolta nella laicità francese?* In *Quad.dir.pol. eccl.*, 2 (2018), pp. 567-580; P. CONSORTI, *Dalla Francia una nuova idea di laicità per il nuovo anno*, in *Rivista telematica* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 1 (2018), pp. 1-15. Si legga, inoltre, D. FERRARI, *Tra Dio e Marianne: la laicità "en marche"*. *Il discorso del presidente Macron ai rappresentanti delle confessioni religiose*, in *Dir. eccl.*, 2 (2017), pp. 123-147.

<sup>3</sup> Discours du Président de la République à l'occasion de la célébration du 150<sup>ème</sup> anniversaire de la proclamation de la République, au Panthéon, Paris, 4 Septembre 2020, in <https://www.elysee.fr/> (visitato il 28 maggio 2021)

<sup>4</sup> Discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatisme, Paris, 2 Octobre 2020, *Collège*, in <https://www.elysee.fr/> (visitato il 28 maggio 2021)

<sup>5</sup> Il testo di legge era stato preceduto dal Progetto di legge n. 3649 del 2020 presentato da «M. Jean Castex, Premier ministre, par M. Gérard Darmanin, Ministre de l'intérieur, et par Mme Marlène Schiappa, Ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur chargée de la citoyenneté». Si veda: <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-12-09#respect-des-principes-de-la-republique> (visitato il 28 maggio 2021). A questo riguardo si legga il recente articolo di A. TIRA, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul «rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica»*, in *Rivista telematica* (<http://www.statoechiese.it>), 16 (2021), pp. 91-129.

seconda, al contrario, è una legge con tutta la forza prescrittiva che ne deriva. Tuttavia, al di là della differente natura giuridica, entrambe convergono verso un medesimo punto, la prima in modo esplicito, la seconda in forma più indiretta: si preoccupano di definire il rapporto fra diritto alla sicurezza<sup>6</sup> e esercizio del diritto di libertà religiosa o di convinzione<sup>7</sup>. Soltanto che lo fanno seguendo modelli e logiche divergenti. Il documento OSCE prende le distanze da facili conclusioni e scorciatoie giuridiche evitando di limitare e sacrificare libertà individuali e collettive nell'interesse della pacifica convivenza e stabilità sociale. L'ente del Consiglio d'Europa deputato alla sicurezza è infatti consapevole che simili interventi restrittivi spesso producono effetti esattamente contrari a quelli voluti, o quanto meno auspicati, in quanto riducono, anziché incrementarlo, il grado complessivo di sicurezza. Nelle *Linee guida* prevale, al contrario, una prospettiva progettuale di lungo termine la quale discostandosi da una dinamica binaria fondata sulla antitesi sicurezza-libertà religiosa, preferisce optare per un approccio polifonico e 'integrato' riconoscendo nella sicurezza e nella libertà religiosa diritti complementari e «interdipendenti (...) che collaborano al rafforzamento di obiettivi che possono e devono essere perseguiti insieme»<sup>8</sup>.

La legge si muove, al contrario, in un clima di esasperata preoccupazione dettata dalla logica della paura e dall'ansia da sindrome d'assedio<sup>9</sup>. Predomina in essa un approccio prevalentemente securitario finalizzato a contrastare la metastasi *separatista* prodotta dal 'comunitarismo religioso' espressione delle forme

---

<sup>6</sup> Per una lettura della sicurezza non associata alla figura di 'diritto soggettivo' ma a quella di 'interesse legittimo' si veda l'interessante interpretazione sviluppata da A. NEGRI nella tesi di dottorato dal titolo: *Il contrasto alla radicalizzazione religiosa in un ordinamento laico e pluralista*, S.S.D. IUS 11, XXXIII Ciclo - Sezione di Diritto Ecclesiastico e Canonico, Corso di Dottorato in Scienze giuridiche "C. Beccaria" – Università degli Studi di Milano.

<sup>7</sup> Come osserva il Consiglio di Stato francese Séance du jeudi 3 décembre 2020, N° 401549 Extrait du Registre des deliberations, Rectificatif du 7 décembre 2020 nel parere sul *Project de Lois confortant le respect, par tous, des principes de la République* NOR : INTX2030083L/Verte-2 : «Le projet de loi comporte enfin des mesures réformant substantiellement le régime de l'exercice public du culte et la police des cultes organisés par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat et la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes. Elles constituent un élément central du projet», p. 6.

<sup>8</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) – Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti umani (ODIHR) – *Libertà di religione o convinzione e sicurezza. Linee Guida* (2019), cit., p.216.

<sup>9</sup> «Le rapport remis au Président de la République le 11 décembre 2003 par la commission présidée par Bernard Stasi dressait déjà un constat similaire : "Les fondements du pacte social sont sapés par un repli communautaire plus subi que voulu au sein de quartiers relégués, par la menace qui pèse sur les libertés individuelles et par le développement de discriminations fondées sur le sexe ou les origines", in *Étude d'impact – Projet de loi confortant le respect des principes de la République*», cit.p. 7.

più radicalizzate della comunità musulmana<sup>10</sup>. Una minaccia capace di minare l'assetto costituzionale materiale, prima ancora che formale, della Repubblica francese<sup>11</sup>. «Cet entrisme» – si legge – «est (...) la manifestation d'un projet politique conscient, théorisé, politico-religieux, dont l'ambition est de faire prévaloir des normes religieuses sur la loi commune que nous sommes librement donnée. Il enclenche une dynamique séparatiste qui vise à la division»<sup>12</sup>.

Si tratta di un male oscuro<sup>13</sup> che subdolamente erode le interiora della Repubblica e rischia di fare marcire il tessuto vitale dello Stato. «Ce travail de sape» – infatti – «concerne de multiples sphères : les quartiers, les services publics et notamment l'école, le tissu associatif, les structures d'exercice du culte. Il s'invite dans le débat public en détournant le sens des mots, des choses, des valeurs et de la mesure»<sup>14</sup>.

In verità lo spirito della legge del 2021 non sorprende affatto. Essa non fa che tradurre in linguaggio normativo un sentire diffuso da tempo presente in Francia, ma non solo, che rimanda all'idea di una minaccia endogena di natura proteiforme che di volta in volta può assumere la forma dello straniero infiltrato; dei 'devianti' intesi come sotto-prodotto della società; del nemico interno, non importa se reale o solo presunto, capace di mettere sotto scacco l'unità nazionale. Di fronte a questo nemico contemporaneamente interno e esterno, sempre insufficientemente integrato e al contempo sempre eccessiva-

---

<sup>10</sup> Communiqué de presse du Conseil des ministres du 9 décembre 2020: «il constitue un élément structurant de la stratégie gouvernementale pour lutter contre le séparatisme et les atteintes à la citoyenneté. Il apporte des réponses au repli identitaire et au développement de l'islam radical, idéologie hostile aux principes et valeurs qui fondent la République. Face à cette réalité du séparatisme, l'arsenal juridique demeurerait insuffisant. L'ambition de ce texte est de permettre à la République d'agir contre ceux qui veulent la déstabiliser afin de renforcer la cohésion nationale. Ce texte vise à l'émancipation individuelle contre le repli identitaire», in <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042635616/> (visitato il 28 maggio 2021)

<sup>11</sup> Già fin dal lontano 2 novembre 1989 sul *Nouvel Observateur* Elisabeth Badinter, Régis Debray, Alain Finkirnkraut, Elisabeth de Fontanay e infine Catherine Kinzler, non fecero più riferimento al modello di laicità del 1905. Non era più questione di finanziamento o non alle confessioni religiose, si trattava e tutt'ora si tratta, invece, di resistere all'avanzata del comunitarismo. Questo termine non appariva ancora, tuttavia a metà degli anni Ottanta dello scorso secolo, si scriveva già che la Repubblica non sarebbe dovuta divenire un mosaico di ghetti. C'erano già tutti i termini di una retorica che continua a definire il dibattito pubblico in Francia ancora oggi.

<sup>12</sup> Proget de Loi, n. 3649 rectifié, Quinzième Législature de l'Assemblée nationale le 9 Décembre 2020 *confortant le respect des principes de la République*, cit.

<sup>13</sup> Cfr. J. ROGOZINSKI, *Djihadisme: le retour du sacrifice*, Desclée de Brouwer, Paris 2017. Si legga anche il Rapporto de J. LOUIS BORLOO: *Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale*, 26 Avril 2018, in <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/rapport-de-jean-louis-borloo-vivre-ensemble-vivre-en-grand-pour-une-reconciliation-nationale> (visitato il 29 maggio 2021)

<sup>14</sup> Proget de Loi, n. 3649 rectifié, Quinzième Législature de l'Assemblée nationale le 9 Décembre 2020 *confortant le respect des principes de la République*, cit

mente straniero, la minaccia non può che essere affrontata attraverso un consolidamento e rafforzamento dell'azione dello Stato e dei suoi valori fondativi in quanto, scriveva nel 1997 Foucault, «protecteur de l'intégrité de la supériorité et de la pureté de la race»<sup>15</sup>, dove in luogo della 'razza', a partire dagli anni Ottanta subentrerà la nozione di 'cultura' e, infine, di 'religione'. Non è dunque casuale che espressioni come: 'mosaico etnico'; 'società frammentata e divisa sul piano religioso, etnico o tribale'; 'spazio di conflitti', a partire dagli anni Novanta si siano sempre più diffuse nei manuali scolastici diventando sinonimi di 'comunitarismo'<sup>16</sup>, ieri, e di 'separatismo' oggi. La stessa lotta al terrorismo e le conseguenti politiche di sicurezza vanno lette in questa chiave: dietro «la 'guerre au terrorisme semble donc se cacher un motif interieur au nationalisme français, qui veut voir dans les rapports géopolitiques mondiaux l'expression d'une menace spécifique sur le modèle français»<sup>17</sup>.

La nozione multidimensionale o, come si legge nella versione in italiano delle *Linee guida*, 'integrata' di sicurezza, e il progetto di difesa dei valori repubblicani contenuti nella *legge* sono, dunque, espressione di due differenti modi di concepire, non solo i rapporti fra gli spazi di sicurezza, libertà e giustizia, ma il ruolo stesso che potranno avere le religioni nei futuri assetti democratici, e quest'ultimo aspetto non è eccentrico alle politiche securitarie, al contrario, ne è parte integrante. Come sostiene Horwitz<sup>18</sup>

«Tous ces litiges juridiques constituent, en dernier ressort, une des facettes d'une guerre culturelle plus large. Ces accrochages individuels sont à la fois des éléments et un reflet de cette guerre. La guerre (en question) est un vaste débat relatif à la relation entre la religion et la démocratie libérale»<sup>19</sup>.

La questione religiosa è dunque un problema rispetto al quale «les tensions sont aujourd'hui globales. Il semble néanmoins, qu'elle se pose en France sous des formes spécifiques, où tout discours sur la laïcité est, simultanément discours sur la Nation. La laïcité constitue en effet une question indissociable-

---

<sup>15</sup> M. FOUCAULT, *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France, 1979-1979*, Gallimard, Paris, p. 70.

<sup>16</sup> Cfr. C. KINTZLER, *Penser la laïcité*, Minerve, Paris, 2014

<sup>17</sup> F. DHUME-SOZOGNI, *Communautarisme. Enquête sur une chimère du nationalisme français*, préface d'E. Fassin, Demopolis, Paris, 2016, p. 201. Cfr. anche H. EL-HAGE, *Veiller ailleurs. Options identitaires et paroles d'ainés d'origine libanaise. These de sociologie*, UQAM, 2010.

<sup>18</sup> Cfr. P. HORWITZ, *The Agonist Age: Law, Religion and the Constitution*, Oxford Press, 2011, in S. HENNETTE VAUCHEZ – V. VALENTIN, *L'affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité*, LGDJ, Paris, 2014, p. 17.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

ment juridique et politique»<sup>20</sup>.

Il fatto che alcuni orientamenti del pensiero politico europeo<sup>21</sup> tendano alla completa esclusione delle organizzazioni e del linguaggio religioso dalla sfera pubblica non inficia quanto detto, anzi, lo conferma, sebbene in termini negativi. L'OSCE, al contrario, non esita a ricordare come in prospettiva di lungo termine la strategia vincente non potrà che essere quella sinergica e collaborativa fra i diversi attori sociali, tra cui le comunità di religione e di convinzione, destinatarie e al contempo compartecipi del bilancio complessivo di sicurezza: «le comunità di religione e convinzione non possono crescere in un contesto che non è sicuro, allo stesso modo è anche loro interesse promuovere la sicurezza in un più ampio contesto sociale»<sup>22</sup>.

Si tratta di una visione strategia di sicurezza di ampio respiro non schiacciata su schemi di ordine pubblico materiale, ma proiettata verso una progettualità sociale funzionale al rafforzamento della coesione sociale secondo uno schema di sicurezza integrata e sostenibile.

In questa prospettiva le politiche di tutela della libertà religiosa e gli attori sociali religiosi divengono parti integranti e attive delle politiche di sicurezza: può dirsi altrettanto per la *legge*?

Affermare che le istituzioni francesi siano disinteressate alla dimensione religiosa sarebbe eccessivo. Macron nel discorso del 2 ottobre 2020 alla municipalità di *Mureaux* in tema di lotta al separatismo provocato dal radicalismo islamista ricordava la necessità incontestabile di vedere garantita a tutti la libertà di credere e di non credere<sup>23</sup>. Tuttavia non si può negare che lo spirito che anima la *legge* riflette una prospettiva in generale più arcigna verso la dimen-

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Si tratta di una idea di laicità, quella *repubblicana* o *nuova laicità*, che richiama l'idea di una sfera pubblica dove la presenza della religione deve essere cancellata e dove non c'è spazio per una società pluriconfessionale. La scuola è l'incubatore primario dove diffondere tale modello e concezione. «La laïcité», osserva S. HENNETTE VAUCHEZ – V. VALENTIN, *op. cit.*, p. 18 – «ainsi défendue porte l'idée d'une sphère publique 'sans confession' et non pluriconfessionnelle».

<sup>22</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) – Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti umani (ODIHR) – *Libertà di religione o convinzione e sicurezza. Linee Guida* (2019), cit., p. 217.

<sup>23</sup> «Lors de son discours prononcé à Mulhouse le 18 février 2020, le Président de la République a présenté la lutte contre le séparatisme comme une priorité. «La laïcité, c'est dans notre République la possibilité de croire ou de ne pas croire librement mais aussi le devoir absolu de respecter les lois de la République, quelle que soit sa religion. C'est de ce fait la neutralité des services publics. Des services publics, pas de la société. C'est ensuite la séparation entre l'Église et l'Etat, mais la possibilité libre pour chacune et chacun de pratiquer sa religion sans que cela vienne troubler l'ordre public, sans que cela vienne troubler le respect des lois de la République. [...]» in *Etude d'impact projet de loi confortant le respect des principes de la République*, décembre 2020, in <[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/respects\\_principes\\_republique](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/respects_principes_republique)> (visitato il 27 maggio 2021)

sione religiosa. Nonostante le formali aperture rivolte ai vescovi francesi nel 2018 nell'incontro al College des Bernardins, l'approccio di tutto l'impianto normativo è decisamente ostile, in particolare e principalmente verso l'islam politico e radicalizzato. Esso costituisce il vero nemico da combattere (*attaquer*), in quanto principale ed unico responsabile del tumore 'separatista'<sup>24</sup>.

La verità è che la tendenza a invocare la retorica repubblicana della laicità, così come l'apparente cambio di paradigma verso la dimensione religiosa contenuto nei discorsi di Macron, non sono altro che forme retoriche per dissimulare problemi di natura politica, o semplificare complesse questioni connesse all'identità culturale/religiosa, al genere e al controllo sociale, tensioni che attraversano attualmente la Francia, e più in generale l'Europa<sup>25</sup>. Pensare che la posizione dell'Eliseo costituisca un «esempio fecondo per implementare in termini efficaci l'esperienza di dialogo prevista dall'art 17 del T.F.U.E.»<sup>26</sup>, così come ritenere che la presentazione, nel gennaio del 2021, al Presidente francese della *Charte des principes pour l'Islam de France* da parte del CFCM, costituisca il superamento della c.d. 'eccezione islamica' e l'abbandono dell'equazione islam/sicurezza, mi sembra una lettura eccessivamente ottimistica. Così come sarei molto prudente nel riconoscere nel discorso ai vescovi francesi del 2018 un reale momento di svolta, una vera alba di cambiamento, o inizio di una nuova stagione repubblicana<sup>27</sup>. L'apertura alla Chiesa cattolica odora molto di neo-giurisdizionalismo. Macron lo fa in modo sofisticato e dotto citando Mounier e Ricoeur e ponendo al centro del discorso politico il 'fattore umano'<sup>28</sup>. Non a caso si premura di ricordare, a inizio discorso, giusto per non allarmare i vescovi e l'elettorato cattolico, di essere:

---

<sup>24</sup> «C'est un projet conscient, théorisé politico-religieux, qui se concretise 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 communautaristes qui sont le prétexte pour l'enseignement des principes qui ne sont pas conformes aux lois de la République», in *Discours du Président de la République sur le thème de la lutte contre les séparatismes*, Paris, 2 Octobre 2020, Collège, cit.

<sup>25</sup> S. HENNETTE VAUCHEZ – V. VALENTIN, *op. cit.*, p. 94.

<sup>26</sup> P. CONSORTI, *Dalla Francia una nuova idea di laicità per il nuovo anno*, in *Rivista telematica (www.statechiese.it)*, n. 1 del 2018, p. 5.

<sup>27</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 6.

<sup>28</sup> «L'urgence de notre politique contemporaine, c'est de retrouver son enracinement dans la question de l'homme ou, pour parler avec Mounier, de la personne. Nous ne pouvons plus, dans le monde tel qu'il va, nous satisfaire d'un progrès économique ou scientifique qui ne s'interroge pas sur son impact sur l'humanité et sur le monde. C'est ce que j'ai essayé d'exprimer à la tribune des Nations unies à New York, mais aussi à Davos ou encore au Collège de France lorsque j'y ai parlé d'intelligence artificielle : nous avons besoin de donner un cap à notre action, et ce cap, c'est l'homme», in *Discours du Président de la République devant les évêques de France*, Paris, 9 Avril 2018, Collège des Bernardins, cit.

«(...) *comme chef de l'Etat, garant de la liberté de croire et de ne pas croire, mais je ne suis ni l'inventeur ni le promoteur d'une religion d'Etat substituant à la transcendance divine un credo républicain*»<sup>29</sup>.

Come se non bastasse, Macron aggiunge che «*la sève catholique*», come sempre è avvenuto, deve contribuire a fare vivere la nazione francese, e deve fare dono della sua saggezza sapienziale, del suo impegno, della sua libertà spirituale e soprattutto della sua universalità, antidoto necessario e indispensabile per combattere il virus separatista e garantire la sicurezza della Repubblica. Il Governo e il Parlamento francesi hanno preso atto che l'arsenale giuridico per contrastare il separatismo risulta essere del tutto insufficiente dal momento che: «*la République n'a pas suffisamment de moyens d'agir contre ceux qui veulent la déstabiliser*»<sup>30</sup>, dall'altro hanno bisogno, mai come ora, di un forte alleato religioso, perché è nel momento in cui la Repubblica è sotto stress che «*il Sacro Cuore*» torna utile, è là che

«*notre échange a toujours été le plus fécond: dans la crise, face à l'inconnu, face au risque, dans la conscience partagée du pas à franchir, du pari à tenter. Et c'est là que la nation s'est le plus souvent grandie de la sagesse de l'Eglise, car voilà des siècles et des millénaires que l'Eglise (...) ose son risque. C'est par là qu'elle a enrichi la nation*»<sup>31</sup>.

Si tratta di una alleanza che storicamente non ha nulla di originale. La religione di maggioranza viene utilizzata, come tante volte è avvenuto nella storia europea, come *instrumentum regni* nell'interesse dell'unità e dell'omogeneità del sistema repubblicano. Compito della Repubblica è di assicurare che venga garantita la libertà di credere o di non credere ma altresì

«*de la même façon et toujours, de respecter absolument et sans compromis aucun toutes les lois de la République. C'est cela la laïcité ni plus ni moins, une règle d'airain pour notre vie ensemble qui ne souffre aucun compromis, une liberté de conscience absolue et cette liberté spirituelle que je viens d'évoquer*»<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*

<sup>30</sup> Proget de Loi, n. 3649 rectifié, Quinzième Législature de l'Assemblée nationale le 9 Décembre 2020 *confortant le respect des principes de la République*, cit.

<sup>31</sup> Discours du Président de la République devant les évêques de France, Paris, 9 Avril 2018, *Collège des Bernardins*, cit.

<sup>32</sup> *Ibidem*

*Confronto fra differenti modelli di riposizionamento dei fattori di libertà religiosa e di sicurezza. Analisi comparata fra le 'Linee guida OSCE 2019' e la legge francese del 24 agosto 2021...*

In tutto questo rivedo in filigrana la *ratio* di fondo del *Progetto culturale* di Palermo del 1996 e il discorso sull'*Apologia dell'Occidente*<sup>33</sup> tenuto a Bologna il 2 aprile 2006 dall'allora Presidente del Senato Pera. Altro che nuovo mattino!

## *2. La posta in gioco. La scommessa per una nuova convivenza e la sostanza del diritto/interesse alla sicurezza*

Certamente in entrambi i documenti si apprezza lo sforzo di volere regolare l'esercizio della libertà religiosa in relazione alle politiche di sicurezza, tuttavia la vera posta in gioco sottesa alle *Linee guida* e alla *Legge* è la ridefinizione delle clausole contrattuali delle future democrazie: bisognerà decidere se la categoria dell'omogeneità dovrà o non prevalere su quella della diversità, e se al modello di pluralismo *aperto* dovrà preferirsi una concezione di pluralismo *selettivo* come quello richiamato dalla sentenza 52/2016 delle Corti costituzionale italiana.

Volendo spingersi ancora più in là, dietro la dialettica fra sicurezza e libertà religiosa, presente soprattutto nella *Legge*, affiora una vera *Kulturkampf* fra due opposti modelli e categorie concettuali: l'*universalismo repubblicano* alleato con quello cristiano cattolico da una parte, e il *particolarismo religioso* dall'altra; la forza centripeta e unificante della laicità contro le linee di flusso centrifughe dei dispositivi religiosi; la capacità unificante della ragione<sup>34</sup> contro la pulsione dionisiaca dell'agire e del pensare religioso.

Una dialettica che si riproduce anche sul piano soggettivo. A questo proposito è inutile nascondere il fatto che la modernità secolarizzata e democratica, incarnata dal patriottismo repubblicano, offre spesso una prospettiva assiologica debole. Anche là dove si utilizza l'argomento nobile dei diritti fondamentali, questi sempre più a fatica emozionano, dal momento che spesso appaiono loro stessi formule vuote, incapaci d'indicare una via e un senso alle nostre vite<sup>35</sup>. Sempre più spesso, al contrario, l'universalismo dei valori democratici convive con l'idea di benessere, che non è uno stare bene insieme in previsione di un superiore bene comune, ma finisce per coincidere con un benessere indi-

---

<sup>33</sup> <https://www.fattisentire.org/Il-Manifesto-di-Marcello-Peral/> (visitato il 23 ottobre 2021)

<sup>34</sup> «Seule la raison a droit de cité : tout ce qui n'est pas rationnel (les croyances)» - osserva S. HENNETTE VAUCHEZ – V. VALENTIN, *op. cit.*, p. 19 – «doit rester en dehors de l'Etat, et tout ceci vaut pour les gouvernants comme pour les gouvernés».

<sup>35</sup> Cfr. V. ZUBER, *Le culte des droits de l'homme : une religion républicaine française : XVIII e-XXIe siècle*, Gallimard, Paris, 2014.

viduale, il più delle volte egoistico: non essere disturbati; trincerarsi dentro le mura domestiche con i propri cari<sup>36</sup> e altro ancora. Può essere sgradevole e non condiviso quanto dirò, ma nel caso del *Bataclan*, quando l'opinione pubblica scese per le strade a manifestare a favore delle vittime dell'atto terroristico, molti, non tutti certamente, lo fecero non in nome dei valori repubblicani, del principio di laicità e del diritto di libertà di espressione, ma per la difesa del proprio tempo libero: «il diritto all'aperitivo, il diritto ad andare ai concerti; il diritto di frequentare i centri commerciali (...)»<sup>37</sup>. Se per molti i valori occidentali per cui combattere si sono ridotti a questo, si può comprendere perché a volte la contro narrazione religiosa abbia la meglio. Quest'ultima prova ad offrire, spesso non riuscendoci, una idea più alta dell'esistente, una spiritualità da molti ricercata e sicuramente non trovata nella 'narrativa dei diritti universali', ma spesso assente nelle stesse fedi tradizionali, soprattutto «quelle senza lische a pronta digeribilità»<sup>38</sup>.

All'interno di questo dislivello partecipativo l'Islam da decenni sta giocando una partita tutta sua. Esso fa una cosa che da tempo le altre religioni non fanno, o quanto meno fanno in modo poco convinto: «interpella il nostro ateismo»<sup>39</sup>, lo sfida e fa quello che il cristianesimo più volte nella storia ha fatto: *provocare e criticare* l'assetto politico-sociale esistente contrapponendo una visione religiosa dell'esistente, e proponendo una narrazione contro-secolare della vita. Paradossalmente Macron, ha colto la sfida e parlando ai vescovi francesi al *College des Bernardins* ha chiesto di mettere a disposizione della Repubblica proprio tale *vis profetica*. Ha fatto suo l'ardire retorico, proprio del pensare e dell'agire religioso, per attivare un processo di sacralizzazione della Repubblica:

«(...) lorsque vient l'heure de la plus grande intensité, lorsque l'épreuve commande de rassembler toutes les ressources qu'on a en soi au service de la France, la part du citoyen et la part du catholique brûlent, chez le croyant véritable, d'une même flamme»<sup>40</sup>. Dunque la Repubblica «a besoin de l'énergie de ceux qui donnent du sens à l'action et qui placent en son coeur une forme d'espérance. Plus que jamais, l'action politique a besoin de ce que la philosophe Simone Weil appelait l'effectivité, c'est-à-dire cette capacité à faire exister dans

---

<sup>36</sup> W. SITI, *Bruciare tutto*, Rizzoli, Milano, 2017, p. 84.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>40</sup> *Discours du Président de la République devant les évêques de France*, Paris, 9 Avril 2018, *Collège des Bernardins*, cit.

*Confronto fra differenti modelli di riposizionamento dei fattori di libertà religiosa e di sicurezza. Analisi comparata fra le 'Linee guida OSCE 2019' e la legge francese del 24 agosto 2021...*

le réél les principes fondamentaux qui structurent la vie morale, intellectuelle et dans le cas des croyances spirituelles»<sup>41</sup>.

Nelle linee guida del documento OSCE è vero che manca la retorica del discorso sul patriottismo repubblicano, tuttavia anch'esse presuppongono e aspirano alla ridefinizione di un contratto sociale capace di tutelare le differenze e combattere l'esclusione di coloro che sono considerati 'altri', ma al contempo sono coscienti della complessità delle politiche d'inclusione, tanto da interrogarsi su dove possa essere posto il punto di rottura al di là del quale la società implode per troppa diversità. Pertanto se da una parte è doveroso che lo stato protegga nella stessa misura le comunità teistiche come quelle non teistiche e atee; quelle maggioritarie di più antica tradizione, come quelle di minoranza di più recente costituzione suggerendo un generale approccio collaborativo capace di coinvolgere ogni tipo di interlocutore: dalle organizzazioni della società civile che operano in favore dei diritti umani, alle comunità religiose o di convinzione affinché, insieme, possano «contribuire al (...) rafforzamento della coesione della società e (ad una) sicurezza integrata e sostenibile»<sup>42</sup>, dall'altra l'OSCE s'interroga sui limiti di tale apertura richiedendo che, qualunque sia la loro natura, siano sempre legittimi, necessari e soprattutto proporzionati.

La legge esprime, viceversa, una concezione meno aperta verso la dimensione religiosa. Dalla lettura della relazione dei proponenti emerge uno Stato al contempo 'guardiano' e 'precettore'. È *guardiano* l'atteggiamento sospettoso verso l'associazionismo con finalità di religione o di convinzione. Gli articoli 8 e 9 della Proposta di legge prevedono infatti limiti e severi controlli alla libertà associativa introducendo i «principes du contrat d'engagement républicain» che se disattesi fanno sì che «la subvention devra être remboursée (...)»<sup>43</sup>.

Lo fa responsabilizzando gli organi rappresentativi delle associazioni per quanto compiuto da ciascun suo membro<sup>44</sup> prevedendo, in casi particolarmente gravi, la dissoluzione stessa dell'associazione:

---

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) – Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti umani (ODIHR) – *Libertà di religione o convinzione e sicurezza. Linee Guida* (2019), cit., p.218.

<sup>43</sup> <https://www.vie-publique.fr/loi/277621-loi-separatisme-respect-des-principes-de-la-republique> (visitato il 27 maggio 2021)

<sup>44</sup> «Cet article prévoit aussi la possibilité d'imputer à une association ou à un groupement de fait les agissements qui sont soit commis par des membres agissant en cette qualité, soit directement liés aux activités de cette association ou de ce groupement».

«(...) cet article crée la possibilité, en cas d'urgence, de suspendre à titre conservatoire tout ou partie des activités des associations ou groupements de fait qui font l'objet d'une procédure de dissolution administrative, pendant la durée nécessaire à l'instruction de cette mesure»<sup>45</sup>.

È l'esatto opposto di quanto previsto dalle *Linee guida*, dove nelle Raccomandazioni corrispondenti al par. 4.1 si legge che dove «singoli credenti o gruppi di credenti risultino coinvolti in attività criminali o illegali, gli Stati partecipanti non dovrebbero attribuire la colpa all'intera comunità di appartenenza, ma dovrebbero sanzionare esclusivamente le persone ritenute responsabili»<sup>46</sup>.

Un clima di sospetto che non è invece presente nel documento OSCE in materia di registrazione e cancellazione delle comunità di religione o convinzione. Se la *legge* parte dal presupposto che le associazioni con finalità di culto possono essere potenzialmente problematiche, e pertanto si enfatizzano i profili normativi di natura restrittiva, nel caso delle *Linee guida* l'approccio si capovolge. Ciò che si evidenzia è l'importanza del riconoscimento della personalità giuridica in funzione di un pieno e compiuto esercizio di libertà religiosa. Se la norma francese muove dal diritto di associazione, per poi far prevalere le limitazioni al suo esercizio, l'OSCE, al contrario, ribadisce la necessità di proteggere la centralità del principio generale consapevole che dalla registrazione, riconducibile sempre alla generale categoria del diritto associativo, dipende il destino di una associazione e dei suoi membri. L'esperienza dimostra, infatti, che «la registrazione può aiutare a costruire relazioni stabili e di fiducia tra gli Stati e le comunità di religione o convinzione»<sup>47</sup>. Ragione per cui la negazione della personalità giuridica è provvedimento di vasta portata la cui decisione va attentamente ponderata ma soprattutto va rigorosamente giustificata in base ai criteri e ai parametri indicati nell'art. 18 comma 3 del *Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici*. In tal senso né il richiamo all'estremismo, né le preoccupazioni prive di riscontri in merito a singoli fedeli o leader di comunità<sup>48</sup> sono motivi sufficienti per «negare la personali-

---

<sup>45</sup> Proget de Loi, n. 3649 rectifié, Quinzième Législature de l'Assemblée nationale le 9 Décembre 2020 *confortant le respect des principes de la République*, cit.

<sup>46</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) – Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti umani (ODIHR) – *Libertà di religione o convinzione e sicurezza. Linee Guida* (2019), cit., p.241.

<sup>47</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) – Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti umani (ODIHR) – *Libertà di religione o convinzione e sicurezza nelle Linee Guida OSCE 2019*, in *Linee Guida* (2019), cit., p. 237.

<sup>48</sup> Cfr. S. FERRARI, *La sinergia tra libertà religiosa e sicurezza nelle Linee Guida* (OSCE) 2019,

*Confronto fra differenti modelli di riposizionamento dei fattori di libertà religiosa e di sicurezza. Analisi comparata fra le 'Linee guida OSCE 2019' e la legge francese del 24 agosto 2021...*

tà giuridica o per la cancellazione della intera comunità»<sup>49</sup>. D'altronde tra le Raccomandazioni suggerite dall'OSCE v'è anche l'invito a non subordinare necessariamente l'esercizio del diritto di libertà religiosa o convinzione all'acquisizione della personalità giuridica, e anche là dove questo dovesse avvenire si suggerisce alle istituzioni coinvolte di non usare espressioni in grado di stigmatizzare l'intera comunità di fede o convinzione di volta in volta coinvolta.

Lo Stato francese appare tuttavia anche nella sua veste di *precettore* attento e severo là dove ricorda che i valori e principi repubblicani vanno accettati in blocco, senza riserve perché le leggi della Repubblica «sont toujours supérieures aux règles particuliers». Pertanto divenire cittadini francesi significa accettare di essere più che un individuo con i propri interessi e la propria identità, qualunque esse siano. Significa amare i valori della Repubblica sposarli senza riserve e dubbi nella loro interezza. Ragione per cui non vi sarà mai spazio per coloro che in nome di un Dio, a volte con l'aiuto di potenze straniere, intendono imporre la legge di un gruppo. Una scelta di questo tipo obbliga a gerarchizzare il piano d'azione dello Stato individuando, all'interno dell'apparato amministrativo, i segmenti strategici dove investire a lungo termine. Se la scuola già aveva un ruolo primario, in una prospettiva come quella contenuta nella *legge* il settore educativo diviene il vero fronte dove combattere la battaglia dell'unità o, se si vuole, del pluralismo ragionevole.

### *3. Qualche riflessione di chiusura in merito al triangolo: sicurezza, religione e pluralismo.*

Tutto quanto detto finora non può non avere conseguenze sul piano del ruolo del religioso all'interno dello spazio pubblico e di riflesso su quello della sicurezza, intendendo per spazio pubblico quello nel quale si formano i legami sociali e al contempo si esercita l'arte del convincimento e della deliberazione. Inteso in questi termini esso suppone l'esistenza di una duplice condizione: l'eguale partecipazione di tutti gli attori sociali e l'esercizio pubblico della ragione. La domanda da farsi, proprio in chiave securitaria diviene allora la seguente: è o non auspicabile un'esclusione, o quanto meno un ridimensionamento, delle religioni nello spazio pubblico?

L'OSCE risponde a questo quesito suggerendo nelle linee guida l'apertura di spazi a vantaggio delle comunità religiose in forma di dialogo interconfes-

---

in *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., p. XII.

<sup>49</sup> Diritti umani (ODIHR) – *Libertà di religione o convinzione e sicurezza nelle Linee Guida OSCE 2019*, in *Linee Guida* (2019), cit., p. 239.

sionale, interreligioso e di cooperazione. Tale approccio è considerato strategico al fine di contrastare l'intolleranza e la discriminazione per ragioni di religione o convinzione. Il tal senso il rispetto dell'autonomia delle comunità di religione/convinzione; l'accoglimento e valorizzazione delle diversità di fedi o di convinzioni, diventerebbero prassi indispensabili per raggiungere un complessivo bilanciamento fra istanze di sicurezza e libertà di pensiero, coscienza e religione.

Dall'altra c'è l'impianto concettuale sotteso alla *legge*. Esso ricalcola in chiave giurisdizionalista il ruolo del fenomeno religioso nello spazio pubblico. La normativa proposta non giunge agli estremi della teorica della *Nouvelle laïcité* per la quale il trascendente dovrebbe essere completamente e deliberatamente ignorato riducendo la libertà religiosa ad un diritto soggettivo qualunque, circoscritto entro il perimetro del privato e espulso, per ragioni di sicurezza, ma non solo, dallo spazio pubblico e collettivo. Non forza neanche il principio repubblicano di laicità così come concepito e formulato nella legge di separazione del 1905, estendendo la domanda di neutralità anche alla sfera privata e personale, né pretende di sostituire alla laicità dello stato una laicità della stessa società civile.

Il modello richiamato dalla *legge* è piuttosto quello di una comunità di uomini e donne dove il fenomeno religioso viene tenuto sotto controllo, ma non espulso dalla sfera pubblica. Lo testimoniano le norme contenute negli artt. 26 ss. in materia di associazionismo religioso, e un certo atteggiamento di laica apertura verso la dimensione più tradizionale e garantista del panorama culturale francese. Un auspicio di collaborazione ispirato ad un modello di *laicità cooperativa*, dove la Repubblica si aspetta molto da alcune comunità religiose e dai loro rispettivi organi istituzionali: la Conferenza episcopale francese in primo luogo; il Consiglio rappresentativo delle istituzioni ebraiche di Francia (CRIF), e la comunità protestante, sul versante cristiano. Dal Consiglio dei Musulmani di Francia si aspetta un Islam francese 'illuminato' capace di sostituirsi a quello 'politico'. Da loro la Repubblica attende collaborazione affinché le energie in esse contenute vengano messe a servizio dell'impegno politico e della sicurezza dei valori e principi repubblicani.

Modelli e strategie diverse a dimostrazione di quanto ardua e complessa sia, non solo la ricerca di un bilanciamento ragionevole fra interesse alla sicurezza e libertà religiosa, ma la ridefinizione e riscrittura stessa del ruolo delle comunità religiose all'interno della complessa rete di attori sociali che dettano i tempi e i ritmi delle nostre democrazie.