

Libertà religiosa e libertà di circolazione: convergenze e divergenze nella dinamica del diritto europeo*

Maria Luisa Lo Giacco

SOMMARIO: 1. *La circolazione delle persone per motivi religiosi in Europa: i pellegrinaggi, le vie dei pellegrini e le radici cristiane dell'Europa*; 2. *L'influenza delle limitazioni alla libera circolazione sul diritto di libertà religiosa: la giurisprudenza europea*. 3. *Libera circolazione e libertà religiosa nell'Unione Europea: i casi particolari del Monte Athos e dello Stato Città del Vaticano*.

1. La circolazione delle persone per motivi religiosi in Europa: i pellegrinaggi, le vie dei pellegrini e le radici cristiane dell'Europa

L'articolo 16 della Costituzione italiana riconosce il diritto dei cittadini di “circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e sicurezza”. La stessa norma specifica che “nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche”. La Costituzione italiana è dunque da annoverarsi tra quelle che riconoscono espressamente il diritto alla libera circolazione delle persone, o meglio, dei cittadini, indicandone i limiti nei “motivi di sanità e sicurezza” espressamente individuati dalla legge. La dottrina, da parte sua, ha individuato nella libera circolazione una figura diversa dalla libertà personale, sottolineando in particolare il fatto che la libera circolazione riguarda solo i cittadini, mentre quello alla libertà personale è un diritto che spetta a tutti, indipendentemente dalla cittadinanza¹. Anche l'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

* Relazione alla IV Conferenza internazionale sui diritti dell'uomo “*La libera circolazione delle persone nella prospettiva del processo europeo di integrazione*”, in corso di stampa in *Il diritto ecclesiastico*, 2004, vol. 4.

¹ Sugli aspetti costituzionalistici della libertà di circolazione, cfr. M. MAZZIOTTI, *Circolazione e soggiorno (Libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 14-18; A. BARBERA, *I principi*

riserva il “diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri” ai cittadini dell’Unione, mentre per quanto riguarda i “cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro”, la libertà di circolazione e di soggiorno potrà essere loro accordata. E’ da notare che durante i primi anni della Comunità economica europea, la libertà di circolazione veniva intesa esclusivamente come libertà di movimento dei lavoratori nell’ambito dei paesi che facevano parte della Comunità². Solo successivamente verrà attribuita la libertà di circolazione ai cittadini, e non più soltanto ai lavoratori, novità che segna, all’interno dell’Unione Europea, il passaggio da una concezione economica dei diritti alla creazione di una vera e propria cittadinanza europea³. Ormai, si può legittimamente affermare che “si è finito col riconoscere a tutti i cittadini comunitari un diritto di soggiorno generalizzato e, dunque, un diritto di circolare anche in assenza di un’attività lavorativa”⁴. Il riconoscimento del pieno diritto alla libera circolazione viene pertanto indicato come uno dei segni del passaggio da un’Europa degli Stati ad un’Europa dei cittadini, uno dei mezzi che possono favorire “l’impianto di semi di uno spirito europeo”⁵. Ed infatti, il diritto di tutti i cittadini europei alla libera circolazione è ampiamente riconosciuto nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004, che all’art. I-3 indica tra gli obiettivi dell’Unione quello di offrire “ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne”, ed all’art. I-4 elenca tra le libertà fondamentali “la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali”. La libera circolazione diventa così un diritto di tutti i cittadini europei, come affermato dall’art. I-10: “I cittadini dell’Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nella Costituzione. Essi

costituzionali della libertà personale, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 145-217; U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, III, Torino, UTET, 1989, p. 81; U. GOLDONI, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enciclopedia Giuridica*, VI, Roma, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 1988, pp. 1-4; P. GIOCOLI NACCI – F. MASTROVITI, *La libertà di circolazione e di soggiorno*, in G. SANTIANELLO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, XII, Padova, CEDAM, 1990, pp. 135-144; A. BARBERA - F. COCOZZA - G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, il Mulino, 1998 (V ed.), pp. 259-262.

² A tal proposito L.M. DE BERNARDIS, *Libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento e libertà religiosa nell’ambito della Comunità Europea*, in AA.VV., *Studi in memoria di Gian Carlo Venturini*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 188-193, sottolineava il rischio che le limitazioni alla libera circolazione dei lavoratori potessero nascondere discriminazioni su base confessionale.

³ Cfr. G.P. ORSELLO (a cura di), *Il diritto dell’Unione Europea*, in G. SANTIANELLO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXII, Padova, CEDAM, 1999, pp. 359-361.

⁴ G. TESAURO, *I fondamenti ideali dell’Europa*, in L. LEUZZI - C. MIRABELLI (a cura di), *Verso una Costituzione Europea*, Lungro di Cosenza, Marco editore, 2003, p. 156.

⁵ F.P. CASAVOLA, *Per una patria giuridica dei cittadini europei*, in L. LEUZZI - C. MIRABELLI (a cura di), *Verso una Costituzione Europea*, cit., p. 64.

hanno: a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri...”.

Per altri versi, la decisione di alcuni Stati di porre dei limiti alla libera circolazione dei lavoratori, in particolare di quelli che sono cittadini di Stati di recente ingresso nell'Unione, è indicativa di una ancora troppo marcata tendenza a considerare l'Europa come una “associazione di Stati che assicura la libera circolazione delle merci ancor più che delle persone e dove i mercati sono l'espressione della sovranità e il denaro l'unico valore”⁶. Una riflessione amara che porta a concludere che non può esistere cittadinanza europea senza libertà di circolazione.

A tal proposito si potrebbe ricordare come sia stata proprio la circolazione delle persone, mercanti e pellegrini (ma anche studiosi delle università), in epoca medievale, a gettare le basi di un'identità comune europea. Se infatti di Europa si parla già nell'antichità classica, come di una entità mitologica, prima ancora che geografica⁷, soltanto in età medievale si comincia ad intravedere quella che sarà la società e la cultura europea. Gli storici concordano nell'individuare nella religione cristiana uno degli elementi determinanti nel forgiare la nuova identità europea⁸ e sottolineano a questo proposito il peculiare ruolo rivestito dal fenomeno dei pellegrinaggi, in particolare di quello che si svolgeva verso Santiago di Compostela⁹. Fu lungo quell'itinerario che molti pellegrini, attraverso un processo di scambio e contaminazione con popoli e culture diverse, iniziarono ad assumere un'identità europea¹⁰. Ricordare tali radici storiche non vuol dire affermare l'esistenza di una Europa cristiana, ma riconoscere che “esiste una forte eredità politica, culturale, artistica, morale di segno cristiano che costituisce il retaggio della

⁶ G.B. VARNIER, *L'identità religiosa della nuova Europa*, in *Iustitia*, 2000, p. 577.

⁷ Cfr. le pagine introduttive del volume di M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 1-3.

⁸ Cfr., per tutti, il recente volume di J. LE GOFF, *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 8 e 19-38 e il classico lavoro di F. CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa* (V ed.), Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 33-47.

⁹ Sulla storia del Cammino di Santiago si veda, di recente, D. PÉRICARD-MÉA, *Compostela e il culto di San Giacomo nel Medioevo*, Bologna, il Mulino, 2004, nonché P. CAUCCI VON SAUCKEN (a cura di), *Guida del pellegrino di Santiago. Libro quinto del Codex Calistinus. Secolo XII*, Milano, Jaca Book, 1989. Si segnala, inoltre, con più attenzione agli aspetti giuridici, A. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La Protección Jurídico-Canónica y Secular de los Peregrinos de la Edad Media: Origen y Motivos*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 2003 e l'accurata bibliografia ivi indicata.

¹⁰ Sul pellegrinaggio sia permesso rinviare a M.L. LO GIACCO, *Il pellegrinaggio: profili giuridici*, in G. DAMMACCO – G. OTRANTO (a cura di), *Profili giuridici e storia dei santuari cristiani in Italia*, Bari, Edipuglia, 2004, pp. 87-110. Cfr. inoltre, F. GARRISSON, *A propos des pèlerins et de leur condition juridique*, in AA.VV., *Etudes d'histoire du droit canonique dédiées à Gabriel Le Bras*, t. II, Paris, Sirey, 1965, pp. 1165-1189; O. ZECCHINO, *Consuetudini e normative giuridiche*, in AA.VV., *Romei & Giubilei. Il pellegrinaggio medievale a San Pietro (350-1350)*, Milano, Electa, pp.113-120.

tradizione attraverso la quale i popoli europei possono portare all'edificazione della casa comune europea"¹¹. A partire dal Medioevo, il fattore religioso, e il cristianesimo in particolare, ha avuto un ruolo fondamentale nel formare l'identità europea a partire dalle diversità che caratterizzano il Continente: le diverse identità che costituivano i popoli europei "vengono poste nel crogiolo di fusione costituito dal cristianesimo"¹², e tale processo trova nei viaggi dei pellegrini uno dei veicoli di trasmissione. E' per questo che già nel 1987 il Consiglio di Europa ha dichiarato il Cammino di Santiago "itinerario culturale europeo"¹³, mentre successivamente, nel 1994, su proposta del ministro del turismo italiano, ha attribuito la medesima qualifica alla Via Francigena, antico itinerario dei pellegrini che da Londra, attraverso tutto il nord Europa, si recavano verso Roma e che ha avuto il suo periodo di massimo splendore nel tredicesimo secolo¹⁴.

Queste brevi osservazioni costituiscono una base per comprendere il legame esistente tra il diritto alla libera circolazione delle persone ed il diritto alla libertà religiosa. Infatti, apparentemente, tra le due libertà sembrerebbe non esservi molto in comune, ma proprio il fenomeno, non solo ancora attualissimo, ma in continua crescita, dei pellegrinaggi, come pure, per certi versi, del c.d. turismo religioso¹⁵, evidenzia la relazione che esiste tra il diritto alla libera circolazione ed il diritto di libertà religiosa, tanto che si può sostenere che la libertà di coscienza e di religione si esprime "grazie alla libera circolazione delle idee, delle persone e dei servizi"¹⁶. D'altra parte è innegabile che la libera circolazione dei cittadini nell'Unione Europea abbia determinato l'emergere di nuovi problemi religiosi¹⁷: il diffondersi di nuove confessioni religiose in paesi che tradizionalmente si sono sempre caratterizzati per una certa uniformità dal punto di vista

¹¹ F. CARDINI, *Europa. Le radici cristiane*, Rimini, il Cerchio, 2002, p. 16.

¹² G. DALLA TORRE, *Sacro, santo e politica della santità nella tradizione latina*, in *Archivio giuridico*, 2001, III, p. 313.

¹³ Gli itinerari culturali europei sono stati successivamente disciplinati dalla risoluzione (98) 4, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17 marzo 1998 e intitolata "Gli itinerari culturali del Consiglio d'Europa", che sottolinea nel preambolo il ruolo che tali itinerari hanno svolto nella costruzione dei valori europei e di una comune eredità culturale europea.

¹⁴ Cfr. J. VAN HERWAARDEN, *Viaggi romei dai paesi nordici*, in AA.VV., *Romei & Giubilei*, cit., pp. 101-112.

¹⁵ Sul turismo religioso cfr. A.G. CHIZZONITI, *Il turismo religioso tra normativa statale e normativa regionale*, in ID. (a cura di), *Codice del turismo religioso*, Milano, Giuffrè, 1999, pp.

¹⁶ M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea*, cit., p. 153. D. HERVIEU-LÉGER, *Il pellegrino e il convertito. La religione in movimento*, Bologna, il Mulino, 2003, vede nel pellegrino "la figura che sembra caratterizzare meglio la mobilità tipica di una modernità religiosa che si costruisce a partire da esperienze personali" (p. 77).

¹⁷ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent'anni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, p. 7.

religioso (come ad esempio l'Italia, o la Polonia), le nuove esigenze di tutela giuridica evidenziate dall'immigrazione e dal c.d. multiculturalismo¹⁸ (pensiamo alla questione del velo islamico, o a quella più generale dell'esposizione di simboli religiosi, alla richiesta di riconoscimento delle festività religiose diverse da quelle cristiane...), il nuovo spazio pubblico che le confessioni religiose rivendicano in società che avevano incautamente assimilato l'idea che Dio fosse ormai morto e la religione un retaggio di epoche storiche tramontate. Le richieste provenienti da religioni estranee al panorama storico-culturale europeo, almeno come noi lo abbiamo conosciuto, pongono non poche questioni che lo studioso del diritto, e del diritto ecclesiastico in particolare, non può esimersi dall'affrontare.

2. L'influenza delle limitazioni alla libera circolazione sul diritto di libertà religiosa: la giurisprudenza europea.

Le interferenze tra il diritto alla libera circolazione ed il diritto di libertà religiosa possono essere osservate da due diversi punti di vista: da un lato considerando i casi nei quali la limitazione della libera circolazione si traduce in una violazione della libertà religiosa, dall'altro verificando la sussistenza di ipotesi nelle quali la libera circolazione debba essere limitata, o favorita, proprio per tutelare la libertà religiosa.

Si tratta di questioni in merito alle quali più volte sono intervenute, negli anni scorsi, le Corti europee, a partire dalla decisione della Commissione dei diritti umani di Strasburgo del 17 dicembre 1968, n. 3798/68 nella vicenda "Chiesa di X contro Regno Unito"¹⁹. Le autorità britanniche avevano impedito l'ingresso nel territorio nazionale ad alcuni fedeli di una Chiesa sulla base della considerazione che si trattava di una confessione religiosa ritenuta non gradita: tale divieto di ingresso, e quindi la relativa limitazione del diritto alla libera circolazione fu ritenuto legittimo dalla Commissione dei diritti umani che quindi respinse il ricorso della Chiesa di X. E' evidente come, impedendo l'ingresso in un paese della Comunità Europea dei fedeli di una determinata Chiesa si sia verificata una lesione del diritto di libertà religiosa degli stessi e della

¹⁸ Cfr. C. CARDIA, *Multiculturalismo e libertà religiosa*, relazione al Convegno "Libertà religiosa e conflitti nella società multiculturale" (Bari, 5 novembre 2004), in corso di stampa negli Atti a cura di G. Dammacco.

¹⁹ In *Collection of decisions of the european Commission of human rights*, 1969, n°29, pp. 70-80.

confessione religiosa nel suo insieme. Una situazione pressoché simile si verificò qualche anno dopo di fronte alla Corte di giustizia delle Comunità europee. Il Ministero dell'Interno inglese aveva rifiutato di concedere ad Yvonne van Duyn, cittadina olandese, l'ingresso nel territorio del Regno Unito poiché la donna apparteneva alla chiesa di Scientology, organizzazione per la quale la stessa intendeva prestare la propria attività lavorativa. Tale rifiuto era stato motivato con esigenze di tutela dell'ordine pubblico, poiché le attività svolte dalla confessione religiosa di appartenenza della richiedente erano considerate socialmente dannose dal governo britannico. La Corte, con la sentenza del 4 dicembre 1974 (41/74) – “Yvonne van Duyn contro Home Office”²⁰ - non ha affrontato neppure per inciso la questione della libertà religiosa della ricorrente, limitandosi a verificare se nel caso concreto la sua adesione alla Chiesa di Scientology fosse sufficiente a farla ritenere persona non gradita nel territorio britannico, autorizzando così una deroga “al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori”. La Corte dapprima sottolinea le difficoltà interpretative nell'individuare un concetto di ordine pubblico, che “varia da un paese all'altro e da un'epoca all'altra”, ricordando poi che le restrizioni alla libera circolazione delle persone si devono fondare sulla condotta personale dell'interessato. In questo caso, l'appartenenza alla chiesa di Scientology secondo la Corte indica una condivisione, da parte del soggetto, dei suoi programmi ed obiettivi, nonché ovviamente una partecipazione alle sue attività, in ciò si sostanzierebbe il comportamento personale contrario all'ordine pubblico. Come si vede, pur interferendo in maniera piuttosto pesante con la libertà religiosa, la decisione non fa mai alcun riferimento né alla questione, piuttosto dibattuta in verità, della qualificazione della chiesa di Scientology come confessione religiosa, né delle ricadute che il divieto di soggiorno in Gran Bretagna ha sull'esercizio della libertà religiosa della van Duyn. Al contrario, i giudici europei, definendo Scientology semplicemente come organizzazione o gruppo, senza alcuna qualificazione religiosa, sembrerebbero implicitamente negarne il carattere di confessione religiosa²¹.

²⁰ Il testo di questa come della sentenza successiva si può consultare sul sito della Corte di Giustizia (<http://europa.eu.int>)

²¹ Sulla questione riguardante la configurabilità di Scientology come confessione religiosa nell'ordinamento italiano cfr. F. FINOCCHIARO, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1995, I, pp. 603-613; F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, pp. 279-293; G. D'ANGELO, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2003, I, pp. 710-761.

Anche con la sentenza del 5 ottobre 1988 (196/87) – “Udo Steymann contro Staatssecretaris van Justitie” – la Corte di giustizia ha affrontato il problema di una richiesta di soggiorno per motivi di lavoro, questa volta avanzata da un cittadino tedesco che intendeva stabilirsi in Olanda presso una comunità religiosa denominata “comunità Bhagwan”: in cambio di alcuni lavori svolti dal signor Steymann all’interno della comunità, questa si impegnava a garantirgli vitto, alloggio e un piccolo rimborso. L’Olanda aveva negato al ricorrente il permesso di soggiorno per motivi di lavoro, escludendo che il suo impegno presso la comunità Bhagwan potesse essere considerato come un’attività di lavoro dipendente. La Corte doveva pertanto decidere se le attività consistenti nella “partecipazione ad una comunità basata su una religione o su un’altra concezione spirituale o filosofica” potessero essere considerate come attività economiche. Dopo aver osservato che le attività economiche svolte dai membri della comunità non erano da ritenersi sporadiche, poiché al contrario occupavano “uno spazio abbastanza importante nel modo di vita della comunità Bhagwan”, la Corte conclude nel senso che “costituiscono attività economiche le attività svolte dai membri di una comunità fondata su una religione o su un’altra concezione spirituale o filosofica della vita nell’ambito delle attività commerciali esercitate da tale comunità qualora le prestazioni fornite dalla comunità ai suoi membri possano essere considerate come l’indiretta contropartita di attività reali ed effettive”. In questo caso, quindi, non vengono ritenute legittime le limitazioni alla libera circolazione di un cittadino comunitario che intenda stabilirsi in un paese membro per svolgere attività lavorative all’interno di una confessione religiosa. La sentenza è particolarmente interessante, poiché qualifica come vera e propria attività economica l’attività svolta all’interno di una organizzazione a carattere confessionale²².

Anche la Commissione europea dei diritti dell’uomo prima, e la Corte Europea dei diritti umani poi, si sono occupate di casi riguardanti la libera circolazione delle persone, che coinvolgevano allo stesso tempo il diritto di libertà religiosa. Nella sentenza della Commissione Europea dei diritti dell’uomo del 10 aprile 1992 “X. contro Svizzera”²³ la Commissione si occupava del caso di un cittadino pachistano, condannato a morte nel proprio paese per apostasia, quindi per motivi religiosi, che era stato espulso dalla Svizzera. Stabilito che non esiste alcun diritto per uno straniero di risiedere in un

²² Le due sentenze van Duyn e Steymann sono commentate da M. VENTURA, *La laicità dell’Unione Europea*, cit., pp. 139-145.

²³ La sentenza non risulta pubblicata. La massima in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1994, pp. 750-751.

determinato paese, l'espulsione veniva ritenuta contraria all'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che proibisce le punizioni inumane. Nel caso "Riera Blume ed altri contro Spagna" (n° 37680/97, sentenza del 14 ottobre 1999), la Corte di Strasburgo era chiamata a giudicare la legittimità di alcuni provvedimenti lesivi della libera circolazione personale di un gruppo di cittadini spagnoli. Si trattava di un gruppo di aderenti ad una setta denominata CEIS (centro esoterico di investigazioni), che i propri parenti, dopo che alcune indagini di polizia avevano evidenziato lo stato di soggezione fisica e mentale nel quale gli aderenti alla setta vivevano, avevano fatto prelevare dalla sede della setta dalle forze dell'ordine. L'autorità giudiziaria aveva ordinato alla polizia di riconsegnare le persone alle loro famiglie, suggerendo un trattamento psichiatrico al quale però, essendo tutte le persone coinvolte maggiorenni, avrebbero dovuto volontariamente sottoporsi. La polizia condusse i ricorrenti in un albergo, dove furono rinchiusi e privati di qualsiasi libertà di movimento, e sottoposti forzatamente ad una terapia di c.d. "deprogrammazione". La detenzione durò circa dieci giorni. Esauriti tutti i livelli giurisdizionali nazionali, la signora Riera Blume e gli altri protagonisti di questa vicenda fecero ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, ritenendo violati i propri diritti alla libertà personale, alla libertà religiosa, alla libera circolazione e il diritto alla difesa. La Corte di Strasburgo ha concentrato la sua attenzione soprattutto sulla ipotesi di violazione della libertà personale e di circolazione, ritenendo che in effetti, la reclusione forzata in un albergo, dovesse essere considerata come una privazione di libertà, non autorizzata da alcuna autorità giudiziaria, che aveva invece subordinato il trattamento psichiatrico di "deprogrammazione" alla volontà di coloro i quali avrebbero dovuto sottoporvisi. Venne così condannato il Governo catalano a risarcire il danno morale dei ricorrenti, ma la Corte ha anche deciso di non affrontare la questione della violazione della libertà religiosa, ritenendola non necessaria.

Altro caso interessante è "Zaoui contro Svizzera" del 18 gennaio 2001²⁴, che potrebbe rappresentare, nell'Europa del dopo 11 settembre, il primo di una serie di casi simili, specie dopo gli attentati di Madrid dell' 11 marzo 2004, cui ha fatto seguito, in diversi paesi europei, una lunga serie di espulsioni di stranieri di religione islamica (spesso imam o guide della preghiera nelle moschee) ritenuti vicini ad organizzazioni terroristiche. Zaoui, di nazionalità algerina, appartenente al FIS (Fronte islamico di salvezza), si era

²⁴ Si tratta del caso n° 41615/98, che la Corte decise di non giudicare nel merito; la massima in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, p. 846.

rifugiato in territorio svizzero, dove aveva proseguito la sua attività politica. Il governo svizzero, ritenendolo pericoloso, aveva limitato la sua libertà di circolazione e gli aveva proibito di utilizzare fax ed internet. Il ricorrente aveva lamentato una violazione della propria libertà religiosa, affermando che la sua attività politica era in realtà un'espressione di quella, ma la Corte Europea ha ritenuto che nei provvedimenti del governo elvetico non vi fosse alcuna violazione della libertà religiosa, e ha considerato legittime le restrizioni da esso imposte alla libertà di circolazione e di espressione dell'uomo, limitazioni che si possono rendere "necessarie in una società democratica per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico". Si tratta, come appare evidente, di un problema che rischia di diventare frequente in un'Europa che guarda con preoccupazione, quando non con paura, la presenza islamica nei propri confini²⁵.

Ultimamente si è concluso con un accordo amichevole tra governo bulgaro e parti coinvolte un altro caso esaminato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, il caso "Lotter e Lotter contro Bulgaria" del 19 maggio 2004 (n° 39015/97). Si trattava della vicenda di due coniugi austriaci, entrambi appartenenti alla Congregazione dei testimoni di Geova, che nel marzo del 1993 si erano stabiliti in Bulgaria per svolgere attività di proselitismo in favore della confessione religiosa di appartenenza. Nel giugno successivo il consiglio dei ministri bulgaro inserì la confessione dei testimoni di Geova in un elenco di gruppi religiosi considerati non graditi nel paese e in seguito a ciò, le autorità amministrative negarono ai Lotter il rinnovo del permesso di soggiorno, dando loro un mese di tempo per lasciare il paese. Dopo una serie di ricorsi amministrativi e giudiziari, nel 1997 i Lotter si rivolsero alla Corte Europea. In realtà nei mesi successivi la situazione mutò: la moglie si separò dal marito e lasciò volontariamente la Bulgaria, mentre l'uomo sposò una cittadina bulgara assumendo anch'egli la cittadinanza di quel paese. In ogni caso, nel febbraio del 1998 il governo di Sofia firmò un accordo amichevole con la Congregazione dei testimoni di Geova, che dall'ottobre successivo ha acquistato in Bulgaria lo status di confessione religiosa. Il caso si è concluso con un accordo tra governo bulgaro e i Lotter, ma è emblematico di come una limitazione della libertà di circolazione possa influire pesantemente sull'esercizio della libertà religiosa.

²⁵ Una riflessione sul caso Zaoui in A. LORETAN – K.W. SAHFELD, *L'islam pone sfide alla Svizzera. La Corte europea dei Diritti umani in due casi contro la Svizzera*, *ibidem*, pp. 841-846.

3. Libera circolazione e libertà religiosa nell'Unione Europea: i casi particolari del Monte Athos e dello Stato Città del Vaticano.

Si sono esaminate finora alcune ipotesi nelle quali le limitazioni alla libera circolazione delle persone si ripercuotono nell'esercizio del diritto di libertà religiosa delle stesse. Nell'Unione Europea esiste però almeno un caso, piuttosto singolare, nel quale le limitazioni alla libera circolazione delle persone sono necessarie proprio per garantire la libertà religiosa e tutelare il particolare significato che alcuni luoghi rivestono per determinate confessioni religiose. E' il caso dello statuto speciale al quale è sottoposto la regione del Monte Athos, che ne fa una "singolarità confessionale assoluta in Europa"²⁶. Si tratta di una penisola situata in territorio greco che, per la presenza di molti antichissimi monasteri cristiano-ortodossi è retta da regole particolari. Tra queste il divieto per i non cristiani e le donne di accedere all'intero territorio. Infatti, chiunque desideri accedere al territorio del Monte Athos, anche se cittadino greco o di un paese dell'Unione, deve essere autorizzato dalle autorità della penisola (la "Hiera Epistasia"), ma in ogni caso, come si diceva, non vengono assolutamente ammesse le donne, mentre la libera circolazione di uomini che non appartengano alla Chiesa ortodossa, o che siano eretici o scismatici, è soggetta ad alcune restrizioni²⁷. Il regime particolare del Monte Athos è oggetto di una norma della Costituzione greca che, all'art. 105, ne riconosce lo statuto privilegiato e ne affida la giurisdizione "dal punto di vista spirituale" al Patriarcato Ecumenico. La stessa norma costituzionale lascia l'amministrazione del territorio del Monte Athos ai rappresentanti dei Santi Monasteri, secondo lo Statuto dello stesso territorio, che risale al 1924 ed è stato approvato sia dal Parlamento greco che dal Patriarca ecumenico di Costantinopoli²⁸, e proibisce la residenza nel territorio alle "persone eterodosse o scismatiche"; invece, il semplice fatto di essere ammessi come novizi monaci in uno dei monasteri comporta l'acquisto della cittadinanza greca (e quindi europea) "senza altre formalità". Anche il potere giudiziario è esercitato dalle autorità

²⁶ C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 47.

²⁷ Cfr. P. NASKOU-PERRAKI, *Citizens and believers in Greece*, in AA.VV., *Cittadini e fedeli nei paesi della Unione Europea. Una doppia appartenenza alla prova della secolarizzazione e della mondializzazione*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 324-326.

²⁸ Cfr. F.E. ADAMI, *Il fenomeno religioso nei paesi dell'Unione Europea*, Urbino, Quattro Venti, 2002, pp. 9-22.

monastiche, cui spettano pure le competenze in materia doganale e fiscale²⁹. Poiché la Grecia fa parte dell'Unione Europea, abbiamo dunque nel territorio dell'Unione una zona sottratta completamente alla libera circolazione delle persone, per lo meno di alcune, e ciò per motivi esclusivamente religiosi, tanto che è stato affermato che “il regime normativo del Monte Athos confligge con i principi basilari su cui si fonda l'Unione Europea”³⁰.

In realtà, già nel 1979, al momento dell'adesione della Grecia alla Comunità europea, i paesi membri approvarono una “Dichiarazione comune” nella quale, rilevando la particolarità della situazione del Monte Athos, si affermava che tale statuto speciale “è giustificato unicamente da motivi di carattere spirituale e religioso”, ma anche che la Comunità ne avrebbe tenuto conto “nell'applicazione ed elaborazione ulteriore delle disposizioni di diritto comunitario, soprattutto per quanto riguarda le franchigie doganali e fiscali e il diritto di stabilimento”³¹. Tale riconoscimento europeo mostra come “in determinate situazioni di monopolio confessionale le chiese possano difendere i propri interessi e le proprie tradizioni nella dimensione comunitaria attraverso gli Stati membri che se ne facciano portatori”³². Successivamente, nell'Accordo di adesione della Repubblica ellenica alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, nuovamente le parti contraenti si impegnano a tenere conto, nell'applicazione delle disposizioni e nella futura convenzione di applicazione del 1990, dello “statuto speciale accordato al Monte Athos, garantito dall'articolo 105 della Costituzione ellenica e dalla Carta del Monte Athos”, sottolineando, ancora una volta, che tale regime speciale “è giustificato esclusivamente da motivi di carattere spirituale e religioso”. Ancora, con la Dichiarazione n° 59 allegata all'Atto finale del Trattato di Amsterdam, “la Grecia ricorda la dichiarazione comune sul Monte Athos allegata all'atto finale del trattato di adesione della Grecia alle Comunità europee”. Tutto ciò non significa

²⁹ Cfr. R. MAJAKOS, *La repubblica monastica del monte Athos in Grecia: ordinamento giuridico, struttura monastica, popolazione*, Bologna, Lo scarabeo, 1991. Cfr., inoltre, S. DELICOSTOPOULOS, *Grecia*, in E. PALICI DI SUNI PRAT – F. CASSELLA – M. COMBA (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, II ed., Padova, CEDAM, 2001, p. 401. Sulla disciplina costituzionale greca in tema di rapporti Stato-Chiesa e di libertà religiosa, cfr. C. PAPASTATHIS, *Le régime constitutionnel des cultes en Grèce*, in AA.VV., *Le statut constitutionnel des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 153-169; C.K. PAPASTATHIS, *Stato e Chiesa in Grecia*, in G. ROBBERS (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Milano – Baden Baden, Giuffrè – Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, pp. 77-95.

³⁰ C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi*, cit., p. 55.

³¹ In *Official Journal*, L 291, 19 novembre 1979, p. 186. Cfr. C. CARDIA, *La soggettività internazionale della Santa Sede e i processi di integrazione europea*, in *Ius Ecclesiae*, 1999, pp. 332-333.

³² F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO – C. MIRABELLI – F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 109.

che le istituzioni comunitarie non avvertano un certo disagio di fronte ad una situazione di evidente contrasto con i principi quali quello di uguaglianza o di non discriminazione che il regime particolare di quella che è a tutti gli effetti una regione greca, e quindi facente parte del territorio dell'Unione Europea, comporta. Traccia di questo disagio si trova nella Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea, del 13 gennaio 2003, che al capo III, n° 78 “chiede la soppressione del divieto per l'ingresso delle donne al monte Athos in Grecia, un'area geografica di 400 Km² dove l'accesso alle donne è proibito, in base ad una decisione adottata nel 1045 dai monaci dei venti monasteri della regione, una decisione che al giorno d'oggi viola il principio universalmente riconosciuto della parità di trattamento tra i sessi, la legislazione comunitaria di non discriminazione e di parità, nonché le disposizioni del libero movimento delle persone nell'ambito dell'UE”. Come si vede, la Risoluzione non affronta il problema della discriminazione su base religiosa, in ogni caso l'esempio del Monte Athos mostra chiaramente quanto la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione Europea sia un fenomeno che non coinvolge soltanto interessi di natura economica, o commerciale, ma sempre più stia diventando un diritto che garantisce anche esigenze di natura culturale ed oserei dire, in senso lato, “spirituale”.

Sono le stesse esigenze che il Trattato Lateranense intende tutelare con alcune sue norme che riguardano proprio la libertà di circolazione. Pur non essendo lo Stato Città del Vaticano paese membro dell'Unione Europea³³, infatti, la sua caratteristica di Stato enclave, inglobato interamente all'interno di un paese membro quale è l'Italia ha reso necessario, nella stipulazione del Trattato Lateranense, che le parti firmatarie prevedessero alcune norme a tutela della libera circolazione da e per lo Stato Città del Vaticano, soprattutto in alcuni momenti particolari per la vita e la missione della Chiesa cattolica nel mondo. Si tratta, in particolar modo, degli art. 19 e 21 del Trattato Lateranense³⁴; il primo

³³ Sottolinea la singolarità della mancata partecipazione dello Stato Città del Vaticano ai processi di integrazione europea C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi*, cit., p. 39. Secondo questo Autore, “l'estraneità, almeno formale, all'Europa unita proprio del soggetto che è alle radici della formazione dell'occidente come realtà storico-spirituale” costituisce “un profilo di assurdità che merita di essere superato”. In realtà, la missione universale che è propria della Chiesa Cattolica impedisce che essa, sia pure attraverso lo Stato sul quale la Santa Sede esercita la sovranità, possa identificarsi con una particolare unione di Stati, per quanto importante essa sia.

³⁴ L'art. 20 riguarda invece la libera circolazione delle merci, stabilendo la piena esenzione dai diritti doganali e daziari per tutte le merci provenienti dall'estero e dirette alla Città del Vaticano o ad istituzioni ed uffici della Santa Sede, anche fuori da essa. La posizione giuridica dello Stato Città del Vaticano e della Santa Sede è stata oggetto di molti studi; cfr., tra questi: P. A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, Bologna, il Mulino, 1994; M. TEDESCHI, *Vaticano (Stato Città del)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè,

riguarda la libera circolazione, attraverso il territorio italiano, di tutti i diplomatici e gli inviati dei governi esteri presso la Santa Sede e dei dignitari della Chiesa diretti alla Città del Vaticano. Lo Stato italiano si impegna a garantire la loro circolazione attraverso il suo territorio se muniti di passaporti vistati dai rappresentanti pontifici all'estero. In generale, tale norma non ha creato difficoltà applicative, ma recentemente, proprio in occasione dei funerali del papa Giovanni Paolo II, ha consentito il passaggio in Italia di un capo di Stato estero dichiarato indesiderato dall'Unione Europea ed al quale è pertanto interdetta qualsiasi visita in un paese dell'Unione. Si tratta del presidente dello Zimbabwe, Robert Mugabe, sottoposto a tale ostracismo a causa della svolta autoritaria e gravemente lesiva dei diritti umani impressa al regime da lui presieduto. Si è verificata così una situazione nella quale le autorità italiane hanno dovuto accogliere e provvedere alla sicurezza di un capo di Stato che, in assenza delle garanzie previste dal Trattato Lateranense, mai avrebbe potuto mettere piede sul territorio italiano.

L'art. 21 riguarda invece un'altra situazione particolare, ovvero la libertà di circolazione attraverso il territorio italiano di tutti i cardinali diretti in Vaticano in occasione del conclave. L'Italia si impegna inoltre a garantire che non vi siano impedimenti o limitazioni alla libertà personale degli stessi cardinali. La norma si applica anche in caso di conclave che si dovesse tenere al di fuori dello Stato Città del Vaticano, come pure nei confronti dei vescovi invitati dal Sommo Pontefice a partecipare ad un eventuale concilio.

Nessuna previsione invece riguarda l'ipotesi di eventi religiosi straordinari che si dovessero svolgere nella città di Roma. E' stato questo il caso del Giubileo del 2000³⁵, che ha visto la partecipazione di milioni di persone ma che, soprattutto nel caso delle giornate mondiali della gioventù, ha visto anche la difficoltà di parecchi giovani, in particolar modo di quelli provenienti dall'Africa e dal sud del mondo in genere, nell'ottenere un visto per entrare nell'area di Schengen. In questo caso, la normativa europea in tema di ingressi dai paesi extra-comunitari ha impedito la partecipazione ad un importante evento religioso, determinando una violazione della libertà religiosa di coloro i quali non sono riusciti ad

1993, pp. 284 ss.; M. TEDESCHI, *Santa Sede – diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXVII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1992, pp. 1 ss.; C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, II ed., Bologna, il Mulino, 1999, pp. 257-287; C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 236-262.

³⁵ Sugli aspetti giuridici del Giubileo, cfr. R. BOTTA, *Il giubileo della Chiesa cattolica: profili ecclesiasticistici e canonistici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2000, I, pp. 27-63.

entrare nel territorio europeo. Una soluzione al problema, che potrebbe verificarsi nuovamente in futuro in occasione di altri grandi eventi religiosi, è stata formulata da chi propone un “accordo speciale tra Unione Europea, Italia e Stato Città del Vaticano... senza che occorra di volta in volta elaborare mini-convenzioni per far fronte a specifiche situazioni, oggi quella monetaria, domani quella della circolazione dei beni, o delle persone”³⁶.

³⁶ C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi*, cit., p. 47.