

Diritto e politica della libertà religiosa: le relazioni tra Stato e confessioni religiose.

di *Silvio Ferrari*

(*OSCE Parliamentary Assembly, Conference on Religious Freedom, Rome, 9-10 October, 2003*)

1. Le relazioni tra Stati e religioni sono uno dei settori del diritto dove il peso della storia si fa maggiormente sentire: esse hanno preso forma in contesti sociali profondamente differenti, sono radicate in secoli di diverse tradizioni culturali, sono state modellate dalle vicende politiche proprie di ciascun paese. Queste differenze di storia, cultura, tradizione hanno prodotto una grande varietà di sistemi con cui gli Stati regolano i propri rapporti con le comunità religiose: ciascuno di questi sistemi è profondamente radicato nella storia di una nazione, contribuendo a costituirne l'identità. Tutto ciò fa comprendere che la diversità dei modelli di rapporti tra Stati e religioni è un dato ineludibile e, si può aggiungere, una ricchezza che sarebbe stolto dissipare.

2. Al tempo stesso è evidente che l'interdipendenza tra Stati e nazioni va costantemente aumentando. L'economia, la finanza, le comunicazioni costituiscono sistemi integrati dove le scelte compiute in un paese si riflettono immediatamente su tutti gli altri. Lo sviluppo dei mass media e l'incremento della mobilità fa sì che quanto accade in un luogo sia subito conosciuto in tutto il mondo e determini reazioni che si diffondono con grande rapidità. Il mondo delle religioni è un ottimo esempio di questo processo di globalizzazione. Le religioni non conoscono frontiere, per cui un conflitto religioso che insorga in un paese rischia di propagarsi alle regioni vicine e la persecuzione che una comunità religiosa subisce in uno Stato può creare pericolose tensioni in altre nazioni. Per questa ragione un certo grado di avvicinamento tra i vari sistemi di relazione tra Stati e religioni è nella logica delle cose. Ciò non significa omologazione, non vuole dire che tutti questi sistemi debbano diventare uguali: ma ciascuno di essi deve condividere con gli altri alcuni principi e valori fondamentali.

3. Il terreno su cui questo processo di integrazione può e deve svolgersi è quello dei diritti e dei doveri universali. Alcuni diritti e doveri sono propri di tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla loro appartenenza nazionale, etnica, razziale o religiosa. Questo è il punto di partenza che rende possibile il confronto ed il dialogo tra le diverse realtà particolari costituite dalle religioni e dagli Stati: senza la consapevolezza che esiste un nucleo duro di valori e principi comuni, il dialogo tra diversi mondi culturali e religiosi sarebbe un esercizio di scarsa utilità. Tra questi diritti

universali, che spettano ad ogni uomo e a ogni donna per il solo fatto di essere uomo o donna, la libertà di religione e di convinzione riveste un ruolo centrale. Essa infatti esprime un'istanza ineliminabile della persona umana, quella di ricercare il senso ultimo della propria vita nel mondo in cui questa vita si svolge.

4. La libertà religiosa ha innanzitutto una dimensione individuale. Sotto questo profilo essa si manifesta nel diritto che ognuno di noi possiede di avere o non avere una religione, di cambiarla senza incorrere in sanzioni di alcun tipo, di professarla da solo o insieme con altri, in pubblico e in privato, di trasmetterla ai propri figli, di comunicarla ad altre persone. In questo campo il valore universale del diritto di libertà religiosa prevale sulla disciplina particolare prevista nelle leggi nazionali e pone limiti precisi al potere degli Stati di regolare questo diritto. Nessuno Stato può sopprimere, nell'una o nell'altra delle sue manifestazioni, il diritto di libertà religiosa senza al tempo stesso intaccare la dignità della persona umana su cui si fonda la legittimazione democratica di ogni sistema politico. Con questo non intendo dire che le manifestazioni esterne del diritto di libertà religiosa siano prive di limiti: ma le limitazioni che è lecito apportare a queste manifestazioni sono state codificate nelle convenzioni internazionali in termini precisi, uniformi e rigorosi. In tal modo si è cercato di circoscrivere il potere dei singoli Stati di comprimere il diritto di libertà religiosa al di fuori dei casi in cui sono in gioco i diritti delle altre persone o la sicurezza, l'ordine, la moralità e la salute pubblica. Al di là di questi casi ben determinati, il diritto alla libertà di religione e di convinzione è assoluto e non può essere derogato in alcun caso, neppure nell'interesse della sicurezza nazionale.

5. La libertà religiosa ha anche una ineliminabile dimensione collettiva: ciascun credente è infatti è naturalmente portato a condividere con altre persone la concezione della vita e del mondo che lo anima. Questo profilo collettivo della libertà religiosa interessa direttamente la disciplina giuridica delle comunità religiose. Essa è articolata in forme molto diverse da paese a paese: all'interno della stessa Unione europea -cioè in un contesto politico e sociale relativamente omogeneo- vi sono Stati che hanno adottato un sistema di separazione, come la Francia; altri che preferiscono ricorrere alla stipulazione di concordati ed accordi con le comunità religiose, come l'Italia o la Germania; vi sono Stati che hanno una Chiesa stabilita per legge, come l'Inghilterra, o una Chiesa nazionale come la Danimarca, o una religione dominante, come la Grecia. Non esiste, a mio parere, un sistema di regolazione dei rapporti tra Stato e comunità religiose che sia, in assoluto, migliore di tutti gli altri; ha poco senso chiedere che tutti gli Stati -così diversi per storia e tradizioni- adottino il modello separatista, quello concordatario o un altro qualsiasi tra i tanti in vigore nei paesi dell'OSCE. Si tratta invece di valutare il contenuto effettivo del sistema in vigore in ciascuno Stato, verificando in quale misura esso garantisce la libertà e l'uguaglianza religiosa.

6. Il primo passo di questa verifica muove dalla convinzione che esiste una serie di diritti fondamentali che spettano ad ogni comunità religiosa: senza di essi anche il diritto individuale di libertà religiosa perde molto della sua forza. Un ampio elenco di questi diritti è contenuto nei documenti conclusivi degli incontri di Vienna e di Copenhagen della CSCE ma in questa sede è sufficiente ricordarne alcuni soltanto. E' evidente a ciascuno di noi che una comunità religiosa non avrebbe modo di esistere se ai suoi fedeli non fosse consentito di riunirsi per pregare, celebrare cerimonie religiose e compiere atti di culto: impedire queste attività, quando sono svolte in maniera pacifica e ordinata, equivale a colpire la stessa ragione d'essere di una comunità religiosa. E' altrettanto evidente che nessuna comunità religiosa potrebbe sopravvivere a lungo se non avesse la possibilità di insegnare liberamente la propria dottrina e trasmettere la propria fede da una generazione all'altra; oppure se non le fosse consentito di preparare e scegliere liberamente il personale religioso -gli imam, i rabbini, i ministri di culto e via dicendo- a cui è affidata la guida della comunità. E, infine, è indubbio che ogni comunità religiosa necessita di mezzi economici e finanziari per la propria esistenza: quindi non potrebbe svilupparsi se le fosse impedito di ricevere il sostegno economico dei propri fedeli e delle altre persone che -volontariamente e liberamente- intendono contribuire alla sua crescita. Attorno a questi diritti esiste un consenso abbastanza ampio, ma ciò che importa sottolineare è che essi spettano alle comunità religiose senza altre restrizioni se non quelle previste dalle leggi di applicazione generale. Pertanto le riunioni a carattere religioso dovranno essere condotte nel rispetto delle regole che garantiscono, in ciascuno Stato, l'ordinato svolgimento di qualsiasi riunione pubblica ed il sostegno economico ad una comunità religiosa dovrà incanalarsi nelle forme giuridiche previste dal diritto statale per il trasferimento di denaro o altri beni da un soggetto ad un altro. Ma non è ammissibile impedire queste attività o sottoporle a regole più restrittive di quelle applicate alle associazioni non religiose. Questo mi sembra il livello minimo, la « bottom line » al di sotto della quale non è possibile andare senza violare il principio di uguaglianza, che impedisce di fare alle associazioni religiose un trattamento peggiore di quello riservato alle associazioni di altro tipo. Precludere ad una comunità religiosa di ricevere donazioni, impedirle di acquistare la personalità giuridica, proibirle di possedere edifici di culto -quando questi diritti sono riconosciuti ad altre comunità religiose o associazioni non religiose- costituisce una inaccettabile violazione del principio di uguaglianza.

7. Queste osservazioni ci introducono in un tema delicato, attorno al quale sono emerse differenze di vedute tra i paesi membri dell'OSCE: quello della registrazione delle comunità religiose. In molti paesi dell'OSCE la registrazione delle comunità religiose presso appositi uffici statali risponde a finalità di conoscenza e di cooperazione che non sono incompatibili con la libertà religiosa e l'uguaglianza: ma in alcuni paesi questo stesso strumento viene utilizzato per finalità di

controllo e di selezione che risultano sovente discriminatorie per le comunità religiose di minoranza. Anche in questo caso mi sembra essenziale enucleare con chiarezza il principio di fondo che deve servire da guida in questo campo: quei diritti fondamentali delle comunità religiose che ho appena ricordato non sono concessioni dello Stato ma costituiscono una manifestazione del diritto collettivo di libertà religiosa. Di conseguenza il loro godimento non può essere subordinato alla registrazione a meno che quest'ultima sia disciplinata in forme che la rendano facilmente accessibile a tutte le comunità religiose. Stabilire come condizione per la registrazione che una comunità religiosa abbia un elevato numero di fedeli o sia operante in un paese da un lungo numero di anni viola il principio di libertà religiosa se da questa registrazione viene fatto dipendere -per esempio- il diritto di riunirsi per pregare, o di insegnare la propria fede o di ricevere donazioni dai propri fedeli. C'è uno zoccolo duro di libertà fondamentali che va riconosciuto e garantito a tutte le comunità religiose, grandi o piccole, vecchie o nuove, indipendentemente da ogni forma di registrazione: naturalmente a condizione che esse rispettino, come qualsiasi altra comunità di persone, le regole fondamentali della convivenza sociale. Senza questa base di diritti fondamentali di cui tutti possono godere in piena uguaglianza la libertà religiosa collettiva non potrebbe dirsi rispettata.

8. Una volta che questa base di diritti fondamentali è assicurata a tutti è possibile diversificare, entro certi limiti, la disciplina giuridica delle comunità religiose. Uno dei maggiori giuristi italiani del secolo scorso, Francesco Ruffini, ricordava che uguaglianza non significa dare a ciascuno lo stesso, ma dare a ciascuno il suo. Esistono differenze di fatto tra le diverse comunità religiose che non possono essere ignorate. Una comunità con milioni di fedeli non ha le stesse esigenze di una comunità che abbia poche centinaia di aderenti: per esempio, i fedeli di entrambe le comunità hanno diritto di godere dell'assistenza spirituale quando sono degenti negli ospedali o rinchiusi nelle carceri, ma l'organizzazione di questo servizio da parte dello Stato può essere diversa in conseguenza del numero delle persone che lo utilizzano. In altri casi lo Stato deve valutare richieste che interessano soltanto un numero ristretto di comunità religiose, per esempio la domanda che sia reso possibile rispettare le regole alimentari stabilite dalla propria religione negli ospedali o nelle caserme: prevedere norme che consentano l'osservanza di queste regole può essere un modo di accrescere la libertà religiosa, anche se ciò implica una disciplina giuridica differenziata per alcune comunità. Come mostrano questi esempi, in certi casi la diversità può essere un valore ed una ricchezza. Dove non sono in gioco i diritti fondamentali degli individui e delle comunità, è saggio rispettare la varietà delle tradizioni sociali e culturali che alimentano le diverse identità nazionali e articolare le relazioni tra Stato e religioni in termini che riflettano queste differenze: a condizione, però, che siano sempre rispettate certe proporzioni e non si finisca, in nome della

diversità, a dare tutto o quasi ad una comunità religiosa e poco o niente a tutte le altre.

9. Questo tentativo di contemperare le esigenze della libertà e dell'uguaglianza religiosa rischia oggi di essere stravolto dalla necessità di garantire la sicurezza nazionale e internazionale. Lo sfruttamento della religione a fini di violenza ha innescato una reazione che potrebbe riportarci indietro nel tempo e cancellare i progressi che sono stati compiuti per assicurare a tutti la libertà di religione e di convinzione. Molti sintomi indicano che questo timore non è infondato: in più casi si è fatto pretestuosamente ricorso all'argomento della sicurezza nazionale per colpire minoranze religiose perfettamente pacifiche e rispettose delle leggi o si è utilizzata l'attività delittuosa di un singolo fedele per mettere al bando l'intero gruppo religioso a cui apparteneva. Lungo questa strada si finisce facilmente per criminalizzare la religione invece della violenza religiosa, la libertà di religione invece del fanatismo religioso. In questa situazione bisogna innanzitutto essere consapevoli che il terrorismo e la violenza non possono essere sconfitti soltanto attraverso l'emanazione di leggi, anche se fossero le più severe e restrittive. Non esiste una soluzione legislativa alla violenza che si ammanta di motivazioni religiose: a lungo andare, soltanto la libertà religiosa può contribuire a sviluppare il senso di integrazione e l'attitudine alla tolleranza che stanno alla base di una società stabile e sicura. Utilizzare - come ha ricordato recentemente il direttore dell'Odihr, ambasciatore Christian Strohal - la minaccia del terrorismo come una scusa per violare il diritto degli individui e delle comunità di manifestare la propria religione o convinzione non è soltanto illegittimo ma anche controproducente. Chiarito questo primo e fondamentale punto, si può aggiungere che affermare la libertà religiosa non significa rinunciare ad utilizzare tutte le risorse disponibili in una società democratica per prevenirne lo sfruttamento a danno dei diritti fondamentali della persona umana: questa rinuncia infatti potrebbe innescare un processo capace di terminare con la soppressione della libertà religiosa stessa. Cosa fare, allora? Mi pare che il compito degli Stati e delle organizzazioni internazionali sia duplice: da un lato essi debbono rendere chiaro a tutti, attraverso le proprie leggi e la propria attività, che ogni forma di violenza - e particolarmente quella con motivazioni religiose - è inaccettabile; dall'altro debbono favorire lo sviluppo di una società che rispetti il pluralismo religioso e favorisca la tolleranza. Una volta che questo compito è stato svolto, la missione degli Stati e degli organismi internazionali è terminata: tutto il resto deve essere lasciato alle comunità religiose ed ai loro leaders. E' infatti a loro che spetta, in via prioritaria, la responsabilità di mostrare l'incompatibilità tra fede religiosa e ricorso alla violenza. Non è un incarico facile: esso implica un delicato lavoro teologico di interpretazione delle sacre scritture, in modo da sublimare la violenza che esse talvolta contengono; richiede un'attenta considerazione della dignità dell' «altro», il non fedele o il fedele di un'altra religione; domanda grande apertura al dialogo interreligioso. Non vi è la certezza che le religioni possano portare a

termine con successo questo lavoro. Ma non vi sono alternative: in particolare, sarebbe poco saggio caricare di troppe responsabilità gli Stati, che non sono competenti ad affrontare le cause della violenza religiosamente motivata al di là dell'incombenza circoscritta di garantire la sicurezza e l'ordine pubblico. Le religioni debbono assumersi in prima persona l'impegnativo compito di estirpare le radici che estremisti e terroristi pretendono di trovare nel loro messaggio. La vigilanza dello Stato per garantire i diritti fondamentali dei cittadini –incluso quello alla sicurezza- non può invadere aree che sono riservate alla libertà di coscienza degli individui e all'autonomia delle comunità religiose. Questa chiara distinzione dei ruoli è essenziale per sviluppare una feconda collaborazione tra Stati e religioni, capace di garantire allo stesso tempo sicurezza e libertà.

In risposta ad una domanda del capo delegazione degli Stati Uniti, sono state aggiunte le seguenti precisazioni in tema di registrazione delle comunità religiose.

Penso che sia bene distinguere due livelli a cui affrontare il tema della registrazione. Il primo livello riguarda il godimento di alcuni diritti fondamentali che vanno riconosciuti a tutte le comunità religiose e che non possono essere subordinati alla registrazione. Alcuni di questi diritti sono già stati ricordati in precedenza (vedi *supra*, n. 7); ad essi si potrebbe aggiungere il diritto di acquistare –almeno nelle forme previste per le associazioni non religiose- la personalità giuridica, in modo da poter svolgere le operazioni essenziali che sono necessarie alla sopravvivenza di una comunità religiosa (acquistare o vendere beni, ricevere donazioni, ecc.). Il secondo livello riguarda la cooperazione che lo Stato assicura alle comunità religiose, per esempio dando efficacia civile ad alcuni atti compiuti dai loro rappresentanti (si pensi alla celebrazione del matrimonio religioso con effetti civili) o consentendo l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche. In questi e in altri casi gli interventi dello Stato a sostegno dell'azione delle comunità religiose possono essere subordinati alla loro registrazione: lo Stato infatti ha il diritto di conoscere le comunità religiose a cui presta il proprio appoggio. Naturalmente è necessario che il processo di registrazione sia precisamente regolato, in modo da ridurre il potere discrezionale dello Stato di concedere o rifiutare tale registrazione; ed è necessario che il rifiuto di registrazione possa essere sottoposto al giudizio dei tribunali (ordinari o amministrativi). Con queste avvertenze, la registrazione non urta contro il principio di libertà ed uguaglianza religiosa.