

La lobby delle religioni

Gianfranco Macrì

Il saggio analizza l'inquadramento giuridico delle religioni all'interno del fenomeno della rappresentanza degli interessi particolari nello spazio pubblico. La dimensione organizzata degli interessi religiosi, alla luce delle trasformazioni del quadro politico nazionale ed europeo, merita di essere approfondita anche in ragione dei cambiamenti della società in senso multiculturale. Questa complessità evidenzia, non solo la conformità dell'azione lobbistica delle religioni al quadro della contemporanea forma di rappresentazione degli interessi settoriali nelle dinamiche politico-istituzionali interne e sovranazionali, ma anche la necessità di inquadrare il fattore religioso come un qualsiasi "prodotto" sociale meritevole di essere disciplinato secondo le regole del diritto pubblico multilivello.

1. Costituzione pluralista e interessi collettivi

La nostra Costituzione utilizza varie definizioni per inquadrare il fenomeno religioso dal punto di vista organizzativo¹. L'art. 8 parla di «con-

(1) Quello della "polivalenza semantica", in riferimento alla dimensione collettiva della religiosità, rappresenta uno dei tratti più interessanti della Carta fondamentale in quanto è proprio grazie ad esso, al suo potenziale espansivo, che oggi è possibile inquadrare giuridicamente le forme della società multireligiosa e apprestare eguali strumenti di garanzia a tutte le soggettività che la popolano così come germinanti dal diritto fondamentale di libertà religiosa colto nella sua portata "multilivello" (artt. 19 Cost., 9 CEDU, 10 Carta UE dei diritti fondamentali). Tra i primi ad aver approfondito la questione polisemica è stato V. Tozzi, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechnese.it), aprile 2008. Si rinvia anche a quanto scrive F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA (a cura di), *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 103, dove approfondisce il problema della definizione giuridica del concetto di "confessione religiosa", suggerendo un approccio pragmatico, dettato dall'esperienza storico-politica del continente europeo e dalle interazioni fra questo e il fattore religioso. Da qui la proposta di «tradurre il problema della *definizione* in quello della *condizione giuridica* (o regime), e di risolverlo in termini di diritti, individuali e collettivi, di libertà religiosa degli appartenenti e delle loro aggregazioni o espressioni, caratterizzate in genere dalla plurisoggettività, dalla normazione autogena e da una struttura o organismo esponenziale, ma in taluni casi prive di strutture ordinali o istituzionalmente disaggreate» (il corsivo è dell'autore).

fessioni religiose», l'art. 19 di «forme associate della religiosità» e l'art. 20 di «associazioni o istituzioni aventi fine di religione o di culto». A mio avviso è proprio sul *ticket* 19-20 Cost. che si gioca la “nuova sfida” della libertà religiosa in Italia, nel senso che, insistere oggi, come sostengono alcuni, nel voler ricondurre le nuove forme della religiosità *solo* all'interno dello spazio semantico e normativo delle *confessioni religiose* (immaginato dal costituente quando il modello di riferimento era unicamente la Chiesa cattolica²) significa non solo depotenziare la portata assiologica della Costituzione (oramai giuridicamente “multilivello”³) ma anche ignorare i mutamenti socio-antropologici intercorsi all'interno dello spazio pubblico multiculturale del nostro Paese e di quello europeo (“Costituzione *interculturale*”⁴).

È importante, dunque, riflettere su questo ventaglio di opzioni semantico-giuridiche afferenti il *progetto costituzionale di politica del fenomeno religioso*, perché è indicativo dello spazio ampio che il costituente, con lungimiranza, ha voluto dedicare alla religiosità umana come fatto sociale preminente.

A differenza di altre Costituzioni, quella italiana considera il fattore “religione” un'esperienza da proteggere al massimo grado giuridico in

(2) V. TOZZI, *C'è una politica ecclesiastica dei governi. E la dottrina?*, in P. PICOZZA, G. RIVETTI (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 152-157.

(3) A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 149 ss.; P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *AIC*, 1, 2012. Spunti innovativi di riflessione sono quelli proposti da M.R. FERRARESE, *Il Costituzionalismo puntiforme e l'invisibilità dei poteri globali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2, 2018, p. 2, dove scrive che: «Il Costituzionalismo attuale può essere caratterizzato come un costituzionalismo “puntiforme”, nel senso che è composto da una miriade di punti diversi, di diversa grandezza, che possono rimanere disgiunti o possono essere variamente congiunti tra loro, disegnando percorsi non sempre rettilinei ed omogenei». Cfr. pure I. VECCHIO CAIRONE, *Il diritto ecclesiastico nella legalità (multiforme e) multilivello*, in G. D'Angelo, *Ordinamenti giuridici e interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato e multilivello*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 56 ss.

(4) G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 51 ss. Secondo M. RICCA, *Costituzione, identità, culture religiose*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3, 2008, p. 140, invece: «Specchiarsi e riconoscersi nel lessico e nel galateo costituzionale non sono atti istantanei, ma sequenze dinamiche reiterate, come si trattasse di un dialogo ternario e aperto tra l'individuo, la sua mente e il linguaggio costituzionale». Diversi spunti di riflessione sono contenuti in C. GALLI (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, Il Mulino, 2006; A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturale*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 37 ss.

quanto funzionale, prima di tutto, al «progresso materiale o *spirituale* della società» (art. 4 Cost.)⁵. La novità, rispetto all'esperienza precedente l'avvento della Repubblica è che all'interno di questo perimetro il ruolo delle formazioni sociali a carattere religioso (e non solo) risulta strumentale rispetto ai bisogni della persona (art. 2 Cost.). Ciò non deve però spingere l'osservatore a immaginare un ruolo totalmente residuale per le formazioni collettive di bisogni e interessi religiosamente connotati. Certamente l'eredità del fascismo spinse i Padri costituenti a costruire attorno all'art. 2 «l'intero progetto costituzionale» e ad elevare, nello specifico, la dignità umana a «super valore» costituzionale⁶. Ma non ci sarebbe autentica *inviolabilità* della persona se non si disponesse, con altrettanta puntiglio, di uno spazio articolato all'interno del quale dare libero corso all'affermazione dei diritti. Ed è quello che i costituenti fecero, ripulendo il concetto di *società* da qualsiasi incrostazione ideologica e restituendo alle dinamiche delle relazioni umane, anche strutturate in forma istituzionale, la giusta autonomia organizzativa e funzionale. Purtroppo, il citato «progetto costituzionale di politica della libertà religiosa» non sempre si è tradotto in provvedimenti normativi concretamente conseguenti al teorema del primato del principio personalista (art. 2 Cost.). Al contrario, la trama della libertà religiosa (art. 19 Cost.) – formalmente estromessa dal circuito dei «Principi fondamentali» – ha dovuto attendere alcuni decenni prima di potersi espandere in modo pieno, anzi, ritrovandosi «spesso a dipendere dalla mediazione delle istituzioni religiose e dalla loro forza contrattuale nei confronti dei poteri pubblici»⁷.

(5) La Costituzione italiana mette a disposizione del fattore religioso una griglia di norme aventi ciascuna una «storia da raccontare», legata ai fatti storici che si dipanano dal Risorgimento (1848) alla caduta del Regime fascista (1943) e che «pesano» sulla storia repubblicana fino ai nostri giorni. Tra rallentamenti attuativi e interpretazioni di vario tipo (a volte fuorvianti, alcune di queste norme hanno finito col prevalere rispetto ad altre, determinando, nei fatti, distorsioni politiche e giuridiche anche gravi, lesive dei principi fondamentali. Si rinvia a P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 250 ss.

(6) M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, Carocci, 2017, p. 15 e p. 46 ss.; A. RUGGERI, *Alla ricerca del fondamento dell'interpretazione conforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, consultazione on line dell'ottobre 2018.

(7) COSÌ A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, 2012, pp. 133-134.

Ma la nostra è anche una “Costituzione *pluralista*”. Questo significa che *tutte* le soggettività agenti all’interno del suo perimetro (comprese quelle a sfondo religioso) sono legittimate a svolgere azioni finalizzate a preservare e migliorare la propria posizione nello spazio pubblico – guadagnando (nel caso specifico dei gruppi religiosi) il favore di sempre nuovi fedeli (innanzitutto attraverso la libertà di propaganda di cui all’art. 19 Cost.⁸) – e a perseguire i loro *interessi* in ragione del modello di società che immaginano più conforme alla propria visione del mondo⁹. Ovviamente, il mutamento della società in termini multiculturali allarga (e complica nello stesso tempo) l’offerta religiosa, e richiede, al contempo, da parte delle istituzioni civili, uno sforzo maggiore diretto a «disporre strategie di adattamento (...) tra le diverse culture» e tra le culture e gli apparati pubblici. È chiaro, perciò, che il confronto/scontro tra i diversi soggetti sociali finalizzato a migliorare la loro posizione avviene all’interno di un contesto sempre più «capillarmente conflittuale», richiedendo, da parte del potere pubblico, una «disciplina costituzionale del conflitto» orientata alla riconduzione ad unità del sistema politico-normativo, sia pure una unità dinamica. L’obiettivo del pluralismo co-

(8) J. PASQUALI CERIOI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 74, dove ben specifica, quale tratto significativo del contenuto di cui all’art. 19 Cost., che: «L’introduzione nel lessico costituzionale della [parola “propaganda”] rompe dunque ogni aspirazione di intangibilità del credo dominante (qualunque esso sia nel tempo) e legittima financo (ove presente) l’interesse dei gruppi minori a una “competizione” che consenta loro di crescere e anche di diventare maggioranza». Il che aggiunge al nostro ragionamento qualcosa di estremamente utile, in quanto ci permette di avvalorare la tesi della eguale competizione tra gruppi religiosi in vista del raggiungimento di interessi materiali e/o bisogni di natura etico-morale messi “a bando” dal potere pubblico.

(9) Pionieristico (e sempre attuale) il lavoro di S. LARICIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 89, 141, 143-144. Così scrive l’Autore: «L’interesse religioso assume, nel vigente ordinamento, natura di interesse costituzionalmente protetto, cioè di una situazione di vantaggio giuridicamente garantita ai fedeli delle varie confessioni considerati sia *uti singuli*, sia quali membri dei gruppi sociali con finalità religiosa. (...) Che i gruppi sociali con finalità religiosa esercitino di fatto un’azione diretta talora ad influenzare gli indirizzi della politica nazionale non sembra possa negarsi; bisogna anche considerare che, se è vero che la fonte del potere politico risiede nell’elettorato, quest’ultimo è influenzato, nelle sue motivazioni ideologiche, in base a posizioni di potere precostituite e che, tra queste, quelle del potere religioso devono ritenersi di particolare importanza. (...) In questo senso è senz’altro esatto qualificare le formazioni sociali con finalità religiosa quali *gruppi di pressione* tendenti ad influenzare i poteri dello Stato e a determinare così gli indirizzi della politica nazionale».

me dottrina politica è l'inclusione e, per questo, non è compatibile con le pretese di esclusività, chiunque sia chi le avanza»¹⁰.

Nella democrazia pluralista (specie nella fase storica attuale di affanno del parlamentarismo), di fronte al crescente fenomeno del frazionamento degli interessi e della "polverizzazione" della rappresentanza politica, ancora più forte si presenta il problema di come mettere i gruppi (anche religiosi) nelle condizioni di poter offrire la propria "visione del mondo" e di contribuire alle determinazioni politiche su singole materie in ragione di ciò che ad essi sta più a cuore ma tenendo presente l'invincibilità di alcuni limiti (*in primis* i diritti *inviolabili* di cui parla l'art. 2 Cost.), della cui rilevanza (e giustiziabilità) l'ordinamento deve farsi carico verso ogni tipo di formazione sociale.

Avere a disposizione un ordinamento pluralista è, dunque, un vantaggio per tutti, ovviamente. La Costituzione dello "Stato pluralista" non ammette che gli interlocutori (anche religiosi) dei poteri pubblici vengano classificati sulla base di *pre*-giudizi che non siano quelli derivanti dai valori-principi supremi dell'ordinamento¹¹. Nessuna "corsia preferenziale" può essere formalmente determinata dal potere pubblico per "agevolare" il normale dispiegarsi delle interazioni tra lo Stato-apparato e *alcune* formazioni sociali (quelle favorite, quelle cioè che rappresen-

(10) Si rinvia a G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, Torino, Einaudi, 2018, pp. 182-183 e p. 269, e a M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, Dedalo, 2010, p. 13. Spunti di riflessioni anche in G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 85 ss.; F. ALCINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, CEDAM, 2011, p. 51 ss. Con taglio diverso (più di indagine sociologica e giornalistica) A. CATTANEO, *Il mestiere del potere. Dal taccuino di un lobbista*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 127 ss. Si tratta di una lettura interessante perché "racconta" il potere dal punto di vista di chi svolge la professione del lobbista. A seguire, con taglio specialistico (sociologico), G. PIRZIO AMMASSARI, M.C. MARCHETTI, *Lobbying e rappresentanza di interessi nell'Unione Europea*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 16, dove la prima Autrice, partendo dalla «insuperabile chiarezza [di] H. Kelsen» efficacemente rimarca che: «Bisogna stabilire chi debba fissare l'importanza che spetta a ciascun gruppo e in base a quale criterio». Interessanti spunti anche in M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo, 2002.

(11) Qui viene in sostegno l'antropologia, che «familiarizza il giurista con l'idea che non sempre ci fu un legislatore, che non sempre ci fu un giurista, che non sempre ci fu un potere politico centralizzato, capace di garantire il rispetto della norma giuridica. L'antropologo insegna dunque al giurista come costruire un sistema ragionevole e veridico delle fonti». Sono le parole "precise" di R. SACCO, *Antropologia giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 25. E poi H.P. GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità delle differenze*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 27 ss.

tano gli orientamenti più diffusi e gli interessi meglio visibili). Se lo Stato (nelle sue diverse declinazioni) optasse per un regime differenziatorio – condizionato da questi *pre*-giudizi (di natura ideologica, religiosa, culturale, ecc.) e affidandosi ad “apprezzamenti di opportunità politica” (dai quali far scaturire vantaggi per pochi e non per tutti) – verrebbe meno al suo dovere di neutralità che – nel caso specifico del progetto costituzionale di politica del fenomeno religioso – equivale ad una lesione grave del principio supremo di *laicità*, che, secondo l’interpretazione fornita dalla Corte costituzionale significa sia «uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse» (n. 203/1989), sia «non confessionalità dello Stato» (n. 334/1996)¹².

2. I rapporti tra Stato e confessioni religiose nello spazio articolato della libertà religiosa

L’ambito dei rapporti tra poteri pubblici e confessioni religiose, in Italia, ci racconta, purtroppo, una “storia particolare”, all’interno della quale la *libertà religiosa* ha faticato a mettere radici nonostante l’ampiezza dell’art. 19 Cost. (ben supportato dagli articoli 2 e 3 Cost.)¹³. Un esempio concre-

(12) Nell’esperienza italiana la vicenda della laicità si è dipanata attraverso un viaggio lungo e stretto, fatto di resistenze (ecclesiastiche) e timori (politici) di fronte a una società che, specie in alcune fasi storico-politiche non lontane temporalmente (anni ‘60-’70), non ha esitato a “mettere in piazza” l’urgenza di vedere attuate riforme necessarie a fare dell’Italia un Paese a democrazia matura (diritto di famiglia, diritto del lavoro, obiezione di coscienza, ecc.). La mole di pubblicazioni sul tema meriterebbe molto spazio. Qui mi limito, sulla scorta di una personale sensibilità, a citare, fra i tanti, M. TEDESCHI (a cura di), *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996; N. COLAIANNI, *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, in R. COPPOLA, C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Bari, Cacucci, 2012, p. 19-49; ID., *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell’età dei diritti*, Bari, Cacucci, 2017. Una puntuale ricostruzione del profilo politico e giuridico della laicità si trova sia in P. STEFANI, *La laicità nell’esperienza giuridica dello Stato*, Bari, Cacucci, 2007, sia in S. SICARDI, *Problemi e prospettive della laicità nel ventennio a cavallo dei due secoli*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent’anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell’Italia tra due secoli*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 691 ss.

(13) Sull’ampia tematica della libertà religiosa si rinvia all’opera in tre tomi curata da M. TEDESCHI, *La libertà religiosa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002. Dello stesso curatore si cita il contributo, di cui al Tomo I, *I problemi attuali della libertà religiosa*, pp. 9-30. Circa la necessità di stabilire una stretta e fruttuosa interazione tra le norme citate (19, 2-3 Cost.), beh, è la storia della manualistica sul diritto ecclesiastico a raccontarci quanto impervio sia stato il loro percorso di congiungimento e quanto, certa dottrina (di estrazione laica), abbia faticato a marcarne l’importanza ai fini dell’accrescimento democratico delle istituzioni. Una lettura “controcurren-

to è dato dalla procedura per la stipula delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8, comma 3 Cost.), fortemente condizionata dal crescente tasso di discrezionalità politica del Governo, che non sempre ha fatto della laicità la sua stella polare. Questo anche a causa dell'assenza di una *legge generale sulla libertà religiosa* in grado, appunto, di razionalizzare questa discrezionalità (come auspicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 52/2016)¹⁴. Inoltre, la riconduzione degli “aspetti pratici” della libertà religiosa nel perimetro del diritto comune consentirebbe a tutte le soggettività collettive connotate in senso religioso (ma anche filosofico e spirituale) di ricevere eguale considerazione da parte dei poteri pubblici (senza nessuna distinzione dal punto di vista della qualificazione prescelta) e di accedere al circuito della solidarietà pubblica per soddisfare esigenze di legittimo mantenimento.

Pensato, dunque, per rispondere ai bisogni specifici dei gruppi religiosi (a salvaguardia della loro identità, dei loro bisogni e interessi), lo strumento dell'intesa ha “mutato pelle”, trasformandosi, nel tempo, in dispositivo giuridico imprescindibile per entrare a far parte del circuito delle confessioni “elette” (con annessi privilegi), il cui conseguimento o meno dipende, in massima parte, dalla capacità di *lobbying* che le confessioni (aspiranti all'intesa) sono in grado di mettere in campo, ma anche dalla particolare attività di *lobbying* di quelle confessioni che, avendo ottenuto l'accordo, non gradiscono che il circuito dei benefici includa nuovi soggetti¹⁵. Si intuisce, dunque, quanto ancora impervia sia la

te” (un tempo “minoritaria”, oggi più ampiamente condivisa), ispirata ad una visione *aperta* della Costituzione intesa come strumento che si “offre” alla società e che si lascia “modellare” (interpretare) per non far perire il “sogno” dei Padri costituenti, è quella presentata da L. MUSSELLI, V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 56 ss.

(14) Puntuali le osservazioni di I.A. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *federalismi.it*, 20, 2016. Mi sia consentito il rinvio pure a G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016.

(15) Siamo, dunque – come scrive F. BISTONCINI, *Vent'anni da sporco lobbista*, Milano, Guerini e Associati, 2011, p. 32) – all'interno della circolarità del “processo” lobbistico, dove gli attori pongono in essere una «serie di azioni consapevoli progettate secondo una precisa strategia». Di recente ho svolto una ricognizione sul tema delle “intese” (e di riflesso sullo “stato di salute” dello Stato pluralista) in ragione della necessità di affermare, appunto, l'urgenza di una leg-

strada verso la costruzione di una “cittadella democratica della libertà religiosa” nel nostro Paese.

Il fattore che maggiormente ostacola la realizzazione di un “libero mercato delle credenze” (v. *infra*) risiede nel condizionamento esercitato verso i poteri pubblici da parte di alcune Chiese (quella cattolica in testa), avvantaggiate – in questa azione di *lobbying* orientata alla conservazione dei privilegi acquisiti – da una distorta interpretazione/applicazione di norme (*in primis* di rango costituzionale, poi di derivazione pattizia, ma anche di matrice unilaterale statale), il cui fine avrebbe dovuto essere semplicemente quello di realizzare un assetto politico progressivamente sempre più democratico, offrendo a tutte le organizzazioni religiose lo spazio necessario a conseguire i loro interessi. Invece, sulla scorta di un quadro normativo fortemente condizionato in origine dal peso politico della Chiesa cattolica (e via via fortificatosi nel corso dei decenni nonostante la dinamicità politico-sociale) i poteri pubblici (le istituzioni) non hanno saputo creare le condizioni per un incremento del diritto fondamentale di libertà religiosa e per una più ampia ed egualitaria partecipazione di tutte le formazioni sociali a carattere religioso al nuovo sistema di integrazione sociale. Un esempio di come il “peso” di alcune posizioni “ideologiche” (*rectius*: religiose) ha prevalso (in alcune circostanze) sulla corretta interpretazione a fini pratici di certe norme, ce lo offre la riforma costituzionale del 2001, laddove, all’art. 118, si è proceduto alla costituzionalizzazione del principio di *sussidiarietà*, anche nella sua versione c.d. “orizzontale” (comma 4). Quello della *sussidiarietà*, infatti, è uno strumento che la Chiesa tende a strumentalizzare a seconda della convenienza del momento: con favore, se questo si esplicita in senso vantaggioso agli interessi della sua struttura “di potere” nella società; con sfavore se (per esempio) l’Unione euro-

ge generale in materia di libertà religiosa. Questa “urgenza”, non intende mettere in discussione l’importanza dello strumento pattizio, ma solo stigmatizzarne l’uso “selettivo” in ragione di una lettura politica distorta (conservatrice) della libertà religiosa. Al contrario, solo bilanciando tra diritto comune e diritto pattizio sarà possibile rivalutare l’importanza di questo formidabile “strumento di libertà”. G. MACRÌ, *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in G. MACRÌ, P. ANNICCHINO (a cura di), *Diritto, religione e politica nell’arena internazionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, p. 91 ss.

pea richiede agli Stati membri di applicare in maniera uniforme regole a sostegno dei bisogni di tutti i soggetti della società civile (diritti civili e sociali)¹⁶, a prescindere del credo di appartenenza.

Ecco perché chi scrive sostiene la necessità di dotare l'ordinamento giuridico di una *legge generale sulla libertà religiosa* avente lo scopo di regolare l'accessibilità a tutti i soggetti religiosi alla fruizione delle garanzie normative e degli interventi promozionali della mano pubblica in favore della religione quale bisogno sociale, senza distinzione di radicamento nello spazio pubblico e di contenuti ideali. Una legge, dunque, in grado di rendere operative le garanzie degli articoli 2-3, 19-20 della Costituzione (in combinato disposto con le norme europee: specie gli artt. 9 CEDU e 10 Carta UE dei diritti fondamentali), superare la schizofrenia tra norme di principio (che esprimono un orientamento chiaro), e regole applicative incapaci di scendere sul "terreno delle esigenze pratiche" dei singoli e dei gruppi, «andare in contro alle sfide lanciate dalle nuove diversità»¹⁷ e, infine, fare della laicità «la regola del pluralismo sociale» (Corte cost. n. 203/1989)¹⁸.

3. Il "forziere" europeo: la governance come modello negoziale

La vera novità è costituita dal diritto sovranazionale. Il diritto europeo, in particolare (UE e Consiglio d'Europa; Carta di Nizza, CEDU, Corte di Strasburgo), possiede una forza "incrementale" che, tra alterne vicende,

(16) D. BILOTTI, *Diritto e potere nei rapporti tra le giurisdizioni civili e le autonomie confessionali*, Cosenza, Luigi Pellegrini, 2015, p. 2000 ss. Per una ricostruzione organica della materia del c.d. "Terzo settore" e, nello specifico (a supporto e integrazione del presente lavoro) sul ruolo di «*advocacy* del terzo settore» – che include pure gli enti di stretta emanazione "confessionale" (come quelli c.d. "ecclesiastici") – v. P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 28-34.

(17) L'espressione è di M. NUSSBAUM, *Liberty of Conscience. In defense of America's Tradition of Religious Equality*, New York, 2008, p. 359, citata da N. COLAIANNI, *Laicità e prevalenza delle fonti di diritto unilaterale sugli accordi con la Chiesa cattolica*, in R. COPPOLA, C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso*, cit., p. 49.

(18) Come si legge chiaramente in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 79, «L'assenza di una legge generale, che fissi i presupposti e i limiti dell'azione del Governo, crea situazioni di privilegio e precarietà nell'esercizio del diritto all'intesa». Mi sia concesso il rinvio a G. MACRÌ, *Osservazioni sulla proposta di legge "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione ASTRID*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 10, 2018.

ha saputo, da un lato, arricchire il “forziere” del patrimonio di diritti e libertà a cui gli Stati possono attingere, dall’altro, rafforzare un indirizzo politico marcatamente pluralista attento alla dimensione umana (anche del singolo credente) e agli interessi delle varie soggettività agenti al suo interno, tutte poste su un piano di assoluta parità¹⁹.

È questa la grande novità che viene fuori dal progetto euro-unitario: una “opzione egualitaria” che riflette un sistema di governo non esprime la supremazia di un centro politico-decisionale, quanto piuttosto un’architettura politico-istituzionale all’interno della quale diversi livelli di governo e una quantità sempre più vasta di attori “preme” per partecipare ai processi deliberativi dell’intero sistema (la c.d. *multilevel governance*²⁰). In questa struttura “a rete”, che privilegia dinamiche orizzontali piuttosto che canali rigidi di negoziazione²¹, anche il fattore religioso organizzato riceve adeguata considerazione, trovando progressiva realizzazione nel circuito di un “libero mercato delle credenze” *prevalente* rispetto al sistema di regole (“rigide”) tipico del negoziato tra strutture di vertice ancora vigente in alcuni paesi europei come l’Italia (artt. 7, comma 2 e 8, comma 3 Cost.)²². L’art. 17 del Trattato di Lisbona mette sullo stesso piano «Chiese, comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali» e prevede che si instauri con queste realtà un «dialogo aperto, trasparente e regolare». La logica è, dunque, opposta rispetto a quella prevista, per esempio, dall’ordinamento italiano,

(19) G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, Giappichelli, 2004.

(20) M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 51 ss.; A. Deneault, *Governance*, Milano, Neri Pozza, 2018.

(21) G. COLLOT, ‘*Ceci n’est pas un État*’. *Il potere improbabile della burocrazia europea*, in *Limes*, 8, 2018, pp. 119-128, analizza le peculiarità della cd. “eurocrazia”, evidenziando come essa funga «da camera di compensazione delle varie istanze nazionali, economiche e sociali (...) racchiudendo al suo interno tutta la complessità e la diversità dell’Unione». L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 125-128.

(22) M. VENTURA, *La laicità dell’Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001, è stato tra i primi studiosi dei rapporti tra “*law and religion*” a livello europeo a segnalare questa tendenza metamorfica delle organizzazioni religiose all’interno delle dinamiche pluraliste e “*pro-market*” dell’Unione europea. Sulla scorta di questo lavoro pionieristico, lo scrivente ha iniziato ad approfondire il rapporto tra attività di *lobbying* delle organizzazioni religiose e sistema amministrativo europeo.

dove il sistema della bilateralità pattizia (costituzionalizzato “per trascinarsi” dall’esperienza fascista a seguito delle forti pressioni esercitate dalla Chiesa cattolica attraverso la stragrande maggioranza dei suoi rappresentanti in Assemblea costituente e successivamente corroborato da una costante azione di *lobbying* durante la lunga stagione repubblicana) ha disegnato uno scenario a struttura piramidale, con al vertice la Chiesa cattolica e il suo concordato (art. 7, comma 2 Cost.), a seguire le confessioni con intesa (art. 8, comma 3 Cost.) e da ultimo le organizzazioni senza intese soggette alla legge fascista sui c.d. “culti ammessi” (n. 1159/1929) ... ancora in vigore (!)²³.

In Europa, dunque, il carattere integrativo e dialogante della *governance* facilita modalità di riconoscimento degli interessi senza passare per forza attraverso forme di contrattazione rigida. Non sono mancate, nel recente passato, forti azioni di *lobbying* da parte della Chiesa romana per la stipula di un Concordato europeo tra Commissione e Chiesa cattolica, ma il fronte dei paesi laici ha fatto resistenza; così come si ricorda il forte *pressing* di Giovanni Paolo II per l’inserimento nel Trattato UE

(23) Questa lettura “diversa” del modello euro-unitario di *governance* del fattore religioso è stata già da tempo messa in evidenza da certa dottrina “ecclesiasticistica” al fine di *valorizzare* la vocazione cooperativa del nostro ordinamento (indirizzata, come vuole l’art. 11 Cost., a «promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni») e di approfondire le ricadute che essa avrà sul sistema delle fonti a livello nazionale. La “resistenza passiva” delle fonti interne di natura pattizia (c.d. atipiche) è destinata perciò (inevitabilmente) nel tempo a risentire sia dell’influenza del diritto europeo (sono già evidenti i primi segni di questa azione “erosiva”), sia del controllo che le autorità istituzionali europee (specie quelle giudiziarie) eserciteranno sui risvolti pratici delle norme bilaterali tra Stato (e sue declinazioni periferiche) e organizzazioni religiose (confessionali e non). M. AINIS, *Chiesa padrona. Un falso giuridico dai Patti Lateranensi a oggi*, Milano, Garzanti, 2009, pp. 64-65, senza troppi giri di parole scrive che: «l’art. 7 è ormai appassito come un vecchio tronco d’albero [e che] non ha più alcuna funzione». Con la solita “vista lunga”, G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della “Repubblica italiana” secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2007, p. 26 ss. A questo si aggiunge che il quadro politico e sociale, sia nazionale che europeo, si trova ad affrontare anche nuove “emergenze”, tra cui quella islamica, destinata (per miopia politica e per logiche di natura più strettamente elettorale) a restare ancora “in sospeso”, almeno alla luce degli attuali equilibri politico-istituzionali. Sul punto, recentissimo, M. PARISI, *Immigrazione, pluralismo culturale e libertà religiosa. Il test dell’islam italiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2018, p. 528 ss.; A. FERRARI, *Il “Governo Giallo-Verde” di fronte all’islam: l’eredità della XVII legislatura*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 3, 2018; A. FUCILLO, F. SORVILLO, L. DECIMO, *Law and religion as a strategy in favor of profitable cultural osmosis: a wide look to civil systems*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 36, 2018.

del richiamo alle “radici cristiane”, ma anche la richiesta di inserire un rimando esplicito a Dio nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. La differenza, rispetto ad alcuni Stati membri (come l’Italia) è che in Europa la “partita” tra opposti interessi (Chiese/istituzioni UE) si gioca all’interno di un quadro di regole che non contempla opzioni a vantaggio per le organizzazioni religiose maggioritarie²⁴. Questo principio, altrove definito di “diritto alla parità”, si dispiega, ovviamente, in tutta la sua portata ai rapporti tra società civile organizzata e istituzioni euro-unitarie (artt. 1, 10-11 TUE)²⁵.

4. ... *La governance europea e il ruolo dei gruppi religiosi*

Questa modalità “aperta” (orizzontale) di dialogo con l’Europa risulta maggiormente gradita da parte di quelle realtà religiose che non si presentano strutturate secondo il modello classico delle Chiese “dominanti”, o delle c.d. “Chiese di Stato”, che ancora esistono. Da noi il confessionismo di Stato è finito formalmente nel 1984²⁶, ma persiste quello che una attenta dottrina ha definito «confessionismo strisciante»²⁷, che «seppur temperato e democraticizzato, ha contribuito a rendere diffi-

(24) F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o «filosofiche» nel Trattato di Lisbona*, in L. DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell’Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 33-42; A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell’Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 249 ss.

(25) S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 143 ss.; G. PIRZIO AMMASSARI, M.C. MARCHETTI, *Lobbying e rappresentanza degli interessi nell’Unione europea*, cit., p. 77 ss.

(26) Sul tema ho preso le mosse dal classico di A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1971, p. 445 ss., passando per G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell’età della Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 305 ss., per approdare al più recente (e provocatorio) M. VENTURA, *Creduli e credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, Torino, Einaudi, 2014, p. 12, dove (siamo nell’Introduzione del libro) l’autore esordisce mettendo bene in chiaro che: «Nonostante le intese con varie confessioni religiose, nonostante il lavoro della Corte costituzionale sulla laicità, nonostante gli sforzi dei Governi, dell’amministrazione, dei giudici, della società civile, il diritto che regola il fenomeno religioso, il cosiddetto diritto ecclesiastico, ha progressivamente cessato di essere un fattore dinamico». Siamo dunque ancora “all’anno zero” del pluralismo democratico? Diciamo che la strada della libertà religiosa (in Italia) è ancora in salita!

(27) M. TEDESCHI, *Introduzione* a Id. (a cura di), *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996, p. 7.

coltosa l'affermazione di un indirizzo laico dell'operare legislativo e istituzionale»²⁸.

Questi soggetti "minoritari" (numericamente e politicamente fragili) da soli hanno faticato (e ancora faticano) non poco negli stati nazionali ad alzare la voce, a farsi sentire e a trasferire presso le sedi di governo (centrale e periferico) istanze finalizzate a risolvere quelli che Leopoldo Elia chiamava i «problemi pratici della laicità»²⁹. Nel nostro Paese, la condizione giuridica e politica delle minoranze religiose è stata una vicenda amara, «contenuta (...) in angusti limiti e mantenuta sempre nel campo delle aspirazioni»³⁰. Il c.d. «coacervo anonimo degli indistinti» (come Peyrot definiva la condizione di «galleggiamento» dei culti acattolici) si è rotto solo molto tardi e tuttora permangono disparità di trattamento e scarsa sensibilità verso una teoria e una pratica del «diritto alla differenza».

Sicuramente il progetto europeo ha rappresentato – dalla parte di chi ha conosciuto (e subito) uno dei profili più duri dello Stato nazionale (il confessionismo ideologico-religioso) – una grande occasione di riscatto, specie a partire da quando si è deciso di «conferire all'Unione europea una vera e propria dimensione costituzionale»³¹ e da quando la Corte di Strasburgo (nell'ambito più vasto del Consiglio d'Europa) ha iniziato a prendere di petto la questione della tutela dei diritti fondamentali, sollecitando gli Stati membri a farsi carico del dovere di allineare i propri patrimoni costituzionali alla tavola dei valori consacrati nel-

(28) S. MONTESANO, *Dalla laicità dello Stato alla laicità per lo Stato. Il paradigma laico tra principio e valore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 36, 2017, p. 2.

(29) Era evidente al noto costituzionalista che *questi* problemi andassero ben «oltre i tradizionali rapporti tra Stato e Chiesa per toccare anche questioni che riguardano aspetti fondamentali della vita umana». La citazione la riprendo da http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Elia/Elia_laicit-.pdf, ma è pubblicata nel volume che raccoglie gli Atti del Convegno dell'AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), svoltosi a Napoli il 27-28 ottobre 2007 (*Problemi pratici della laicità agli inizi del XXI secolo*, Padova, CEDAM, 2008).

(30) Come rilevava amaramente il valdese G. PEYROT, *La libertà di coscienza e di culto di fronte alla Costituente italiana. Premessa (1946)*, in G. LONG (a cura di), *Libertà religiosa e minoranze*, Torino, Claudiana, 2007, p. 166.

(31) P. CARETTI, *La dimensione sovranazionale*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 179.

la CEDU³² (senza dimenticare anche la portata giuridica vincolante della Carta europea dei diritti fondamentali a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona³³).

Il *soft-law* euro-unitario esalta, dunque, il primato della libertà delle forme rispetto a quello della tipicità e, dunque, accresce i tratti di una democrazia post-parlamentare permeabile a quella degli interessi³⁴. Questa assenza di procedure formalizzate, avvantaggia l'azione dei soggetti costituenti la «società civile organizzata»³⁵ (Libro Bianco sulla *Governance*, 2000³⁶) e attira anche i gruppi religiosi ad avanzare richieste presso le istituzioni dell'Unione europea, man mano che l'azione legislativa europea diventa prevalente.

5. La lobby delle religioni

Dal punto di vista di chi studia la dimensione europea, specie sotto il profilo socio-economico e politico-giuridico, non ci sono dubbi a includere sia i movimenti religiosi (vecchi e nuovi) sia le Chiese tradizionali nel circuito del fenomeno lobbistico. Nessuno mette in dubbio, sul ver-

(32) M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Pisa, Edizioni ETS, 2018, p. 21 ss.

(33) Il cui merito rimane (anche) quello di aver posto le premesse a quell'opera di "fertilizzazione incrociata" tra materiali giuridici diversi, appartenenti a sistemi di tutela dei diritti oramai a "rete", destinati ad agevolare e rafforzare il processo costituente europeo. Così G. MACRÌ, *L'Europa fra le Corti*, cit., p. 34 ss.

(34) G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 48 ss., che non esita a definire quello euro-unitario uno «Stato negoziale», costruito «sulla consapevole violazione della separazione dei poteri»; A. LANG, *Le lobby nella prospettiva del diritto dell'Unione europea*, in A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 119-125. Il tema della "recessione" parlamentare, della perdita di "centralità" della legge come espressione sovrana delle Assemblee legislative e del progressivo allentamento dei fattori determinativi della democrazia (cittadinanza, libertà, eguaglianza, solidarismo, ecc.), rinvia alle tesi di C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003. Per uno sguardo sul "caso Italia", invece, da ultimo G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 114 ss.

(35) L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 135 ss.; A. PRITONI, *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*, Roma, Carocci, 2017, p. 49 ss.

(36) G. GRAZIANO, *Le lobbies*, cit., p. 33, dove passa in rassegna le diverse «tecniche [o] canali tendenzialmente regolati» di *lobbying*; G. PIRZIO AMMASSARI, M.C. MARCHETTI, *Lobbying e rappresentanza degli interessi nell'Unione europea*, cit., p. 73 ss.; G. SGUEO, *Games, Power & Democracies*, Milano, Bocconi University Press, 2018.

sante istituzionale europea, l'importanza del *lobbying* religioso nel processo di accrescimento della *governance*. Né da parte delle tante organizzazioni rappresentative di interessi particolari a sfondo religioso attive in Europa si è mai levata una contestazione ufficiale finalizzata a confutare la definizione del loro agire come "attività di *lobbying*". Basta scorrere le pagine dei siti istituzionali dell'UE per imbattersi in tante sigle che rinviano a organizzazioni lobbistiche di stampo religioso, ateo-agnostico-razionalistico, etico-filosofico³⁷. Tra le prime si segnalano, per importanza, la "Conferenza delle Chiese europee" (KEK), in rappresentanza del vasto mondo del protestantesimo, la "Commissione delle conferenze episcopali della Comunità europea" (COMECE), il "*Bureau* delle Chiese ortodosse", la "Federazione delle organizzazioni islamiche in Europa", ma anche altre sigle che rinviano a ordini e movimenti religiosi di provenienza orientale, e altro ancora. Abitualmente, gli organismi confessionali di più antica tradizione, preferiscono fare *lobbying* "a modo loro", agendo, cioè, all'interno della rete del potere europeo secondo le modalità tipiche degli stati sovrani (rapporti di vertice, relazioni esclusive, contatti di natura diplomatica, ecc.). Nello stesso tempo, però – specie di recente, da quando cioè il panorama dei soggetti che operano presso le istituzioni europee si è ampliato e le materie in discussione toccano gli interessi più vari – non disdegnano il "gioco di squadra", creando alleanze e mettendo insieme risorse, esperienze e competenze in vista di obiettivi comuni, soprattutto se la posta in gioco viene ritenuta decisiva. Per esempio, in occasione della nota vicenda sul crocifisso (il caso *Lautsi* del 2009-2011) si è venuta a creare una sorta di vera e propria "grande coalizione" (o "Santa alleanza", come è stata definita da alcuni attenti osservatori) tra cattolici e ortodossi (e relativi governi nazionali di riferimento) avente come scopo il ridimensionamento di quelle organizzazioni internazionali (UE, Consiglio d'Europa, Corte di Strasburgo, OCSE) a cui si contesta di voler assorbire all'interno del proprio circuito di poteri una serie di competenze in materia religiosa (ma anche etico-religiosa) che dovrebbero, al contrario (e secondo la loro

(37) G. MACRÌ, *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 4 marzo 2013, p. 9 ss.

prospettiva), continuare a restare all'interno del dominio statale dove il loro potere di condizionamento (e di ricatto) verso le istituzioni pubbliche è più forte³⁸. Sono anche noti alcuni casi di pressioni, esercitate da parte di alti prelati cattolici, finalizzate alla nomina presso la Corte di Strasburgo di giudici graditi alla Santa Sede³⁹.

Ma questo significa comprimere la laicità, ridurre le libertà dei soggetti e sacrificare la politica in ragione di interessi di parte⁴⁰.

Negli Stati Uniti, invece, la disciplina giuridica inerente l'attività di *lobbying* a sfondo religioso⁴¹ prevede, dal 1995 – a partire, cioè, dall'entrata in vigore del “*Lobbying Disclosure Act*” –, la regola in base alla quale oltre i 5.000 dollari di reddito annui, anche «le Chiese, le associazioni di Chiese o gli ordini religiosi» ricadono nel circuito delle previsioni normative che regolano in generale l'attività dei gruppi di pressione⁴². Da una ricognizione più recente sull'argomento si evince non solo una «crescita esponenziale della presenza di portatori di interessi religiosi nel contesto politico statunitense (...) [ma anche] l'incremento del *lobbying* religioso a livello federale (...); [e la duplice azione] di *lobbying* e *advocacy* [messa in campo] d[a] numerosi gruppi e organizzazioni religiose [nei confronti] del Congresso [a favore] della promozio-

(38) P. ANNICCHINO, *Tra margine di apprezzamento e neutralità: il caso «Lautsi» e i nuovi equilibri della tutela europea della libertà religiosa*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e Religione in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 179-193.

(39) Come ricorda P. ANNICCHINO, *La religione in giudizio. Tra Corte Suprema degli Stati Uniti e Corte europea dei diritti dell'Uomo*, Bologna, Il Mulino, pp. 42-43 (nota n. 77).

(40) G. MACRÌ, *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in G. MACRÌ, P. ANNICCHINO (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, cit., pp. 91-105. Qui mi affido alle riflessioni del filosofo G. GIORELLO, *Di nessuna chiesa. La libertà del laico*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2005, pp. 19-20, dove cita una nota affermazione di Karl Popper: «Non credo all'opinione diffusa che, allo scopo di rendere feconda una discussione, coloro che vi partecipano debbano avere molto in comune. Al contrario, credo che più diverso è il loro retroterra, più feconda sarà la discussione. Non c'è nemmeno bisogno di un linguaggio comune per iniziare: se non ci fosse stata la Torre di Babele, avremmo dovuto costruirla una» (mio il corsivo).

(41) ALLEN D. HERTZKE, *Representing God in Washington: The Role of Religious Lobbies in the American Polity*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1980; ID., *Lobbying for the Faithful: Religious Advocacy Groups in Washington*, D.C., Pew Research Center, 2012.

(42) Ne ho parlato in G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso*, cit., pp. 53-56.

ne e della protezione del diritto di libertà religiosa nella politica estera degli Stati Uniti»⁴³. A seguito, poi, dell'affermazione politica di Donald Trump ha preso vigore un nuovo “*religious advocacy*” (che affianca i movimenti di sinistra vicini a Sanders e a quello spontaneo denominato “*#MeToo*” e che si contrappone alle forti organizzazioni legate alle Chiese di matrice evangelica vicine alla Casa Bianca⁴⁴) proposto da una rete sempre più ampia di parrocchie, gruppi, movimenti, associazioni di genitori, la cui caratteristica è la trasversalità culturale e religiosa, tutti uniti però contro le nuove forme di razzismo, antisemitismo, discriminazioni religiose e razziali⁴⁵.

In Italia, invece, si persiste ancora a non voler inquadrare le “spinte gentili” delle organizzazioni religiose verso i poteri pubblici come attività di *lobbying*. Tutto questo, molto probabilmente, per una sorta di pudore reverenziale verso il potere ecclesiastico, che però non tiene conto (o finge di non vedere) quanto storicamente l’agire della Chiesa cattolica sia stato indirizzato verso le istituzioni civili al fine di ottenere decisioni a proprio vantaggio⁴⁶.

Da noi, la struttura dei rapporti tra istituzioni politiche e confessioni religiose (la materia c.d. “concordataria”, ex art. 7, comma 2 Cost. e quella c.d. “pattizia”, ex art. 8, comma 3 Cost.) – ma (in parte) anche la produ-

(43) P. ANNICCHINO, *Tra diritto e politica: riflessioni su Advocacy e Lobbying negli Stati Uniti d’America*, in G. MACRÌ (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, p. 123 ss. In generale, v. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlati e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 191 ss.; R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, Milano, FrancoAngeli, 2013, p. 37 ss.

(44) Si rinvia ad una precedente “stagione”, che però ritorna nei toni e nella retorica, specie in direzione del rafforzamento del rapporto tra religione e patriottismo. Sul punto J. MICKLETHWAIT, A. WOOLDRIDGE, *La destra giusta. Storia e geografia dell’America che si sente giusta perché è di destra*, Milano, Mondadori, 2005, pp. 349-352. P. ANNICCHINO, *La religione in giudizio*, cit., p. 32, affronta quello che taluni ritengono essere un «documentato interessamento diretto delle gerarchie episcopali, tramite azioni di *lobbying*, dirette ad indicare al Presidente [degli Stati Uniti] alcuni candidati [al ruolo di giudici della Corte Suprema] graditi».

(45) P. ANNICCHINO, *Diritto e religione nell’era Trump. La destra religiosa statunitense tra populismo e Corte Suprema*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2018, pp. 391-402. Sul c.d. “*lobbying* indiretto” e sulla sua forte azione volontaristica, si rinvia, fra i tanti, a G. GRAZIANO, *Le lobbies*, cit., p. 35 ss.

(46) G. ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell’uomo*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

zione legislativa statale di derivazione bilaterale afferente il fattore religioso – sono frutto di pressioni (declinate in forme diverse a seconda del momento storico e del “peso” di ciascuna organizzazione) messe in campo dalle strutture di vertice delle confessioni, oppure dalle loro articolazioni operative nello spazio pubblico, sia per difendere privilegi acquisiti nel corso del tempo, sia per rafforzare la loro presenza all’interno del dibattito politico ogni qual volta si tratta di discutere dell’approvazione, o del recepimento dall’Europa, di un qualsiasi testo normativo avente ad oggetto non solo materie sensibili (divisive) sotto il profilo etico (eutanasia, matrimoni omosessuali, ricerca scientifica, ecc.), ma anche questioni più profane (finanziamenti pubblici, esenzioni e agevolazioni tributarie, ecc.). Tutto legittimo, si intende, tranne quando la “specialità” (“atipicità”) delle fonti normative che supportano queste azioni di natura lobbistica non si espande fino «al punto da mettere in crisi il principio costituzionale di laicità, nel suo corollario della neutralità ed equidistanza dello Stato nei confronti di ogni organizzazione confessionale»⁴⁷. Sulla scorta di questa “distorsione” politico-giuridica, l’azione lobbistica della Chiesa (e, in forma ridotta, delle altre confessioni religiose che hanno stipulato intese con lo Stato italiano) ha prodotto oggettivi vantaggi nei suoi confronti: l’insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche (con insegnanti incardinati nell’amministrazione dello Stato), l’8 per mille (con le sue oggettive contorsioni normative), l’incardinamento di personale ecclesiastico nelle diverse strutture pubbliche c.d. “costrittive” (carceri, ospedali, forze armate, ecc.), la presenza egemonica nella radio e nella televisione pubblica, i finanziamenti alle scuole private, le varie forme di esenzione e agevolazione tributaria⁴⁸. Si è fatto notare che, «[l]’elencazione [dei privilegi, se-

(47) G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della “Repubblica italiana” secondo la Costituzione italiana*, cit., pp. 22-23.

(48) Si veda la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia UE del 6 novembre 2018 (cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P) che impone all’Italia di recuperare l’ICI non versata dalla Chiesa cattolica, dal 2006 al 2011, sugli immobili di sua proprietà. R. CARCANO, *Cara Chiesa ma quanto ci costi!*, in *Micromega*, 4, 2018, p. 122, riporta i dati messi *on line* dall’Uaar (Unione degli atei e degli agnostici razionalistici) secondo cui i costi pubblici della Chiesa in Italia ammonterebbero a 6,4 miliardi di euro.

condo alcuni, potrebbe essere] incompleta»⁴⁹ data la difficoltà ad avere una mappatura precisa di tutti i settori dove la Chiesa è riuscita a “portare a casa” un risultato favorevole⁵⁰.

Per cui, più che condannare l’azione lobbistica in sé⁵¹, deve essere analizzato con attenzione (ed eventualmente messo sotto accusa) un modello di protezionismo politico-istituzionale che nel tempo ha saputo soltanto dimostrarsi più sensibile verso le richieste delle posizioni dominanti (di alcuni gruppi, Chiesa cattolica *in primis*) anziché dell’interesse generale. Da qui la disarticolazione sempre più evidente delle strutture portanti del diritto pubblico, che manifesta in forma progressivamente vistosa la sua incapacità a stabilire interazioni feconde tra il piano degli interessi e quello delle garanzie. Se l’obiettivo pluralista dello Stato costituzionale cede il passo agli interessi egoistici (che prevalgono su quello generale) allora è evidente che recuperare un indirizzo politico finalizzato alla buona gestione della cosa pubblica diventa sempre più un miraggio.

6. Conclusioni

L’assenza di una disciplina generale sulle *lobbies*, in Italia⁵², a mio modo di vedere, favorisce il persistere di un distortivo “doppio livello” di rappresentazione degli interessi religiosi. Questi, infatti, si manifestano, da un lato, sotto forma di *lobbying* politico “di vertice” finalizzato a tenere

(49) G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della “Repubblica italiana” secondo la Costituzione italiana*, cit., pp. 22-23.

(50) Con un taglio giornalistico e molto documentato, M. DAMILANO, *Il partito di Dio. La nuova galassia dei cattolici italiani*, Torino, Einaudi, 2006, sia C. MALTESE, *La questua. Quanto costa la Chiesa agli italiani*, Milano, Feltrinelli, 2008.

(51) R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 119 ss.; M. MAZZONI, *Le relazioni pubbliche e il lobbying in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 126 ss.; A. CATTANEO, P. ZANETTO, *Fare lobby. Manuale di public affairs*, Milano, ETAS, 2007, p. 170 ss.; G. MAZZEI, *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, Centro di documentazione giornalistica, 2006, p. 153 ss.

(52) T.E. FROSINI, *È giunta l’ora di una legge sulle lobbies*, in *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, op. cit., p. 43-49. Secondo A. CATTANEO, *Il mestiere del potere*, cit., p. 171, «Normare la *lobby* vuol dire [innanzitutto] mettere in discussione le regole [di ciò che egli chiama “il mercato” del potere]. Senza mettere in discussione il modo in cui si fanno le leggi non può esistere nessun controllo delle *lobby*, a meno di non ridurlo a tema di interesse della magistratura».

“al riparo” (fino a quando si può) – specie dalla influenza erosiva della normativa di matrice europea (v. il caso ICI citato) – tutta quella strumentazione giuridica che ha permesso la conservazione dei privilegi conquistati nel corso del tempo; dall’altro, invece, le modalità di rappresentazione degli interessi a base religiosa si dipanano come il prodotto dell’azione di un *qualsiasi* gruppo di interesse che opera nello spazio pubblico al fine di condizionare, “in tempo reale”, l’agenda politico-legislativa⁵³. Per cui, una disciplina sulle *lobbies*, quando verrà, non potrà ignorare (com’è stato fatto sinora nei tanti progetti di legge in materia) anche gli organismi che rappresentano gli interessi delle organizzazioni religiose, prescrivendone l’obbligo di registrazione (sia per quelli cd. “di struttura”, sia per quelli eventualmente “gemmati” dall’ente religioso vero e proprio e agenti nello spazio pubblico come enti di diritto comune creati al fine di perseguire scopi particolari⁵⁴); perché a soffrirne sarebbe, in generale, la forma di governo (e l’assetto democratico generale), in quanto si lascerebbe sguarnito un fronte importante delle complesse dinamiche del potere – quello dei rapporti tra apparati pubblici e religioni – assolutamente non derubricabile (per le ragioni sopra esposte) a momento secondario degli svolgimenti politici e sociali⁵⁵.

(53) G. PASQUINO, voce *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, 2008, pp. 419-426.

(54) V. TOZZI, *Spunti di perplessità sul principio di sussidiarietà*, in G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 357-367.

(55) G. MACRÌ, *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in Id. (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, cit., pp. 103-121.