



Giuseppe Casuscelli

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Milano)

Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive *

SOMMARIO: A. Una premessa sulle complessità dell'Europa – B. Le evidenze del presente – C. I cambiamenti in corso – D. I problemi del futuro

A. Una premessa sulle complessità dell'Europa

1 - Da quando, verso la metà del secolo passato, la "idea d'Europa" (Chabod) ha cominciato ad assumere concretezza storica, con la formazione, lo sviluppo e l'evoluzione, ancora in corso, delle due realtà politico-istituzionali oggi rappresentate dal Consiglio d'Europa (con i suoi 47 stati-membri) e dalla Unione europea (con i suoi 27 membri) i rapporti stato-chiese sono segnati da vicende che non sempre percorrono uno sviluppo lineare.

L'affermazione non può destare sorpresa, se solo si considerano quanto diverse siano le tradizioni religiose e culturali, le forme di stato e di governo, le aree geo-politiche, le prospettive di sviluppo economico-sociale, e via dicendo, delle molte 'Europe' (continentale, mediterranea, balcanica, del nord, dell'est, dell'area della ex Unione sovietica, volta all'Asia o all'Africa). O, ancora, se si considera quale ruolo diverso abbiano giocato e giochino le religioni (sul piano dei valori) e le istituzioni ecclesiastiche (sul piano dei poteri) nelle relazioni con le diverse società e con i diversi ordinamenti statali. O, infine, se si consideri quanto la vocazione democratica sia consolidata per alcuni, e quanto recente per altri; quanto il modello di relazioni concordatarie, o in genere pattizie, sia risalente per alcuni e quanto per altri sia invece risalente la contraria tradizione separatista, nelle sue molteplici sfumature.

I multiformi modelli di rapporto tra Stati e comunità religiose e le profonde trasformazioni in corso (S. Ferrari⁴) risentono a loro volta, anche se in misura diversa, della metamorfosi del panorama religioso europeo per gli intrecci sempre più diffusi negli ultimi anni "tra

* Testo della relazione tenuta al primo convegno dell'International Consortium for Law and Religion Studies - ICLARS (Università di Milano, 22-24 gennaio 2009) su "Diritto e religione nel ventunesimo secolo: modelli di relazione tra Stati e comunità religiose", destinato, nella versione in lingua inglese, alla pubblicazione negli Atti.



religione, cultura, etica e politica” (S. Ferrari⁴). In questa “Europa” variegata e cangiante persino i diversi livelli di protezione della libertà religiosa degli individui e delle minoranze organizzate possono difficilmente essere ricomposti in un rigoroso e compiuto quadro sistematico.

Questa relazione, dunque, può solo cercare linee maestre, nello sforzo di selezionare dati credibilmente stabili, linee di cambiamento attendibilmente riconoscibili, problemi che prevedibilmente si concretizzeranno nel prossimo futuro.

B - Le evidenze del presente

2 – L’Europa è segnata da un accentuato localismo delle politiche nazionali in ordine alle relazioni stato-chiese, espresso dalla “Dichiarazione sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali” (dichiarazione n. 11 allegata all’Atto finale del Trattato di Amsterdam), con la formula del “non pregiudizio e del rispetto dello *status* previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri”; formula confermata dall’art. 17 del Trattato di Lisbona, ossia il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (nella versione consolidata)¹, per la cui entrata in vigore manca la ratifica di quattro dei ventisette stati membri.

La riconosciuta valenza politica della Dichiarazione ne ha favorito, forse, una interpretazione rafforzata fino al punto da farne il fondamento, agli occhi di molti, della “forte autonomia dei singoli stati in materia di politica ecclesiastica” *tout court*, e di legislazione interna che ad essa si ricollega. Questa autonomia, che farebbe escludere in ogni campo qualsivoglia “ingerenza comunitaria”, ha accolto le istanze di conservazione provenienti dalla Chiesa cattolica e dalle Chiese evangeliche tedesche, che appaiono ispirate all’interesse egoistico a conservare la specifica e speciale considerazione giuridica ad esse propria, e che è agevole immaginare divengano in tutto o in parte comuni alle Chiese ortodosse (R. Mazzola, S. Ferrari²).

¹ Dispone l’art. 17:

“1. L’Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale.

2. L’Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali.

3. Riconoscendone l’identità e il contributo specifico, l’Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni”.



Questa interpretazione, tuttavia, sembra andare ben oltre il significato letterale della formula, che può ritenersi inidonea a mettere al riparo, e che di fatto non ha messo al riparo, l'area della legislazione degli Stati interessata, in via diretta o in via mediata, ai diritti individuali e collettivi di libertà religiosa. Penso, dunque, che con riferimento alla politica ecclesiastica si possa parlare di una sorta di "Europa delle nazioni", astretta fortemente al mito delle sovranità nazionali, per il solo aspetto della condizione giuridica delle confessioni, intesa secondo un criterio restrittivo che meriterebbe un adeguato e critico approfondimento tecnico-giuridico.

Per una corretta rilettura "sistematica" della Dichiarazione l'interprete potrà tenere nel debito conto, sul piano normativo generale, l'obbligo primario delle Parti contraenti di rispettare i diritti dell'uomo e di riconoscere ad ogni persona i diritti e le libertà definiti al titolo primo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. E dovrà tenere in conto, altresì, le prescrizioni vincolanti del Trattato sull'Unione europea, in forza delle quali l'Unione per un verso "si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto", espressamente dichiarati "comuni agli Stati membri", e per altro verso "rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla convenzione europea" prima ricordata, e "quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario".

Al contempo, potrà assumere rilievo per l'interprete l'evoluzione giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo, alla luce dei recenti sviluppi delle sue pronunce in materia di libertà religiosa, che hanno fatto sì che la sua giurisprudenza stia "diventando, in realtà, il punto di riferimento in materia di diritti fondamentali per gli stessi organi dell'Unione" (R. Mazzola) oltre che del Consiglio d'Europa.

Le prescrizioni vincolanti appena ricordate hanno inciso in buona misura sul quadro complessivo, reso via via meno disomogeneo sia dalla attenuazione delle "peculiarità che distinguono i diversi modelli di rapporto" (R. Mazzola), sia dal supporto all'attività legislativa nazionale in materia di libertà di religione e di convinzione offerto alle nuove democrazie europee dall'Osce (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) o ancora dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, nota come Commissione di Venezia.

All'Osce, impegnata a favorire lo sviluppo della libertà religiosa particolarmente attraverso il ricorso alla consultazione ed alla consulenza dell'Ufficio per le Istituzioni democratiche ed i Diritti



umani, si deve l'elaborazione delle *Linee guida per l'insegnamento della religione e delle credenze nella scuola pubblica*² e ancora - in associazione con il Consiglio d'Europa - di specifiche *Linee guida per la revisione della legislazione relativa alla religione o alla credenza*, di impatto significativo per la caratterizzazione democratica di una politica ecclesiastica dei paesi dell'est europeo per quanto possibile "uniforme".

3 – Si ritiene, dunque, che si stia concretizzando negli ordinamenti giuridici europei una convergenza dai modelli "estremi" di relazione verso il centro. Questa convergenza disegna le grandi linee di un modello teorico, poi reso più vario dall'esperienza politico-istituzionale dei singoli stati, contraddistinto da due fattori: l'accettazione di una certa dimensione pubblica della religione, ed il sostegno selettivo e graduato dei pubblici poteri alle comunità religiose che ottemperino a certi requisiti e accettino "un certo grado di controllo statale" (S. Ferrari⁴).

Un modello, dunque, che, pur confermando la distinzione delle sfere di competenza, presuppone e consente "un moderato coinvolgimento dello Stato con le religioni" (J. Fox), ed insieme pone al centro dell'intervento pubblico non più logiche e procedure ispirate al dirigismo di stampo centralistico, se non autoritario, ma meccanismi di valorizzazione delle scelte individuali (S. Ferrari⁴).

La convergenza di cui si parla è il frutto dell'affievolimento nelle diverse regioni dell'Europa del principio confessionista e della conseguente commistione tra apparati pubblici e apparati confessionali, che si è orientato nella direzione di mettere al bando ogni forma di eccessivo coinvolgimento, ossia di limitare gli intrecci tra fonti normative ed apparati di governo delle confessioni e degli stati (S. Ferrari⁴). I sistemi con una Chiesa di Stato, una religione dominante o una chiesa stabilita per legge sono divenuti sempre più estranei, infatti, ad una società che vive congiuntamente il compimento della sua secolarizzazione e lo sviluppo della sua frammentazione religiosa.

Quella convergenza è anche il frutto del contrapposto affievolimento del principio di laicità nella sua accezione di laicità "ostile", determinato dal diffondersi di un modello di separazione che è stata definita "amichevole e collaborativa" (S. Ferrari⁴), più consono ai sistemi politici di democrazia partecipativa. Un modello che "non esclude il riconoscimento né il sostegno statale delle comunità

² Del 27 novembre 2007. La Commissione di esperti dell'ODIHR sulla libertà di religione o di credo, composta da 60 membri, che funge da organo consultivo degli Stati partecipanti all'OSCE per la promozione della libertà di religione, fornisce ai singoli Stati assistenza legislativa e commenti su casi specifici.



religiose", e coltiva il dialogo delle istituzioni pubbliche con le confessioni e, talora, persino ricerca la loro "collaborazione" o "cooperazione" commisurata a fattori storici e sociologici" (S. Ferrari⁴) propri dei singoli Paesi.

In sintesi, si può convenire che "la tendenziale separazione fra società civile e società religiosa, fra Stato e Chiese" costituisca un "denominatore comune", ad esclusione delle Repubbliche caucasiche, ben inteso secondo una nuova accezione che "non impedisce la collaborazione, gli accordi e le sinergie" (R. Mazzola).

Si va affermando, così, in Europa una forma di separazione contrattuale (F. Margiotta Broglio), o di neutralità collaborativa (S. Ferrari) che, tuttavia, pone alcuni problemi e necessita di nuove soluzioni.

4 - Lo sviluppo delle scienze ha determinato l'insorgere di nuovi problemi d'ordine etico, ed ha paradossalmente condotto al riavvicinamento tra sfera religiosa e sfera civile, tra sacro e profano e, talvolta, alla confluenza della prima nella seconda.

Se da un verso le intersezioni tra religione, etica e cultura rendono ancora più difficile di quanto già fosse in passato tracciare le distinzioni tra quel che è di Cesare e quel che è di Dio (S. Ferrari), dall'altro prende corpo la pretesa confessionale di imporre a tutti gli uomini (credenti e non) il rispetto della legge di natura, della volontà divina, della verità: e ciò malgrado che la pratica religiosa nei paesi europei abbia subito una significativa contrazione.

Un siffatto "interventismo democratico" delle autorità ecclesiastiche (specie della Chiesa cattolica, per il tramite delle Conferenze episcopali) collide, tuttavia, con il limitato ascolto del magistero da parte dei fedeli, che trascurano le indicazioni e i vincoli sui temi della morale e del costume, e che talvolta credono senza appartenere ovvero appartengono senza credere. Sembra così possibile che riprenda fiato "la teoria della doppia stampella": un potere politico, che maschera una sua effettiva debolezza nella selezione e nella tutela di valori "secolari", chiede di essere sorretto dalle chiese: le chiese, che dietro la rigidità delle enunciazioni magisteriali nascondono la difficoltà e, in taluni settori, l'incapacità di dialogare con il mondo moderno, chiedono allo Stato un pieno, effettivo (talora esclusivo) riconoscimento quali agenzie di valori universali, accompagnato dalla restituzione di competenze "civili" che esse avevano perso nel passato (M. Jasonni).

5 - È difficile ritenere che si siano realizzate sicure convergenze verso un diritto comune delle esperienze individuali e collettive relative alla



fede ed alle convinzioni. Si affermano, però, sia pure con lentezza, linee di tendenza e spinte propulsive (accanto a resistenze e sbarramenti), più evidenti nell'Unione europea, un poco meno nell'Europa dei 47, che dipendono in larga misura, sul piano giuridico, dal ruolo giocato in questi ultimi anni dalla Cedu "tanto all'interno quanto all'esterno dei confini dell'Unione" (S. Ferrari⁴).

Tre tratti possono dirsi largamente condivisi:

- la tendenziale propensione (secondo taluni una vera e propria ipotesi di convergenza) per un'ampia ed indifferenziata tutela della libertà religiosa (sia professata individualmente, secondo il dato letterale dell'art. 9 della Convenzione, sia in forma associata anche per i profili organizzativi interni ad ogni confessione, ritenuti strumentali alla prima da un indirizzo giurisprudenziale che può dirsi affermato);

- la regola di massima, la cui astratta validità non sempre è assistita dall'effettivo rispetto, dell'indipendenza della politica e del diritto dalla religione quale valore comune che trascende le differenze nazionali, come ancora di recente, in una raccomandazione del 29 giugno 2007, ha riaffermato anche il Parlamento europeo³, sebbene nella pratica la separazione delle Chiese dallo Stato presenti modi diversi e controversi di attuazione;

- la pratica degli stati, contestuale e ampia, di utilizzare criteri selettivi (variamente graduati) nelle relazioni con le Chiese, in particolare in materia di riconoscimento, di autonomia organizzativa e di sostegno finanziario, rimessi alla discrezionalità politica dei pubblici poteri.

C. I cambiamenti in corso

6 – L'Europa è però percorsa da tensioni e cambiamenti.

Gli equilibri interreligiosi nello spazio europeo vanno mutando, anche a motivo dello spiccato interventismo di alcune chiese. La chiesa cattolica deve confrontarsi con le rivendicazioni delle chiese ortodosse e con le antiche, ma rinnovate, dispute con l'ebraismo; le chiese protestanti appaiono divise al loro interno su non pochi temi etici; l'islam si avvia a superare la connotazione di religione "marginale" degli immigrati e ad

³ Si legge nella Raccomandazione 1804 (2007) *Etat, religion, laïcité et droits de l'homme*, adottata dall'Assemblea il 29 giugno 2007 (27^a sessione), al par. 5: «L'Assemblée réaffirme qu'une des valeurs communes en Europe, qui transcende les différences nationales, est la séparation de l'Eglise e de l'Etat. C'est un principe généralement admis qui domine la vie politique et institutionnelle dans les pays démocratiques».



assumerne una “europea” una volta che sarà perfezionato l’ingresso nell’Unione europea della Turchia, in linea con quanto già da ora si registra nell’Europa dei 47.

Le difficoltà nel dialogo interreligioso, di riflesso, acuiscono le tensioni di matrice religiosa presenti nella comunità politica e nella società civile, e aggiungono ostacoli alla loro pacifica composizione, come ha avvertito il Parlamento europeo⁴. La difficile convergenza non solo tra il pensiero laico e quello cristiano ma anche tra i pensieri religiosi si manifesta proprio quando entrano in gioco i temi etici più pressanti della contemporaneità, che, per l’ampiezza e la profondità assunti, ripropongono la questione della stessa autonomia concettuale e pratica della politica dalla morale, dell’illecito giuridico dal peccato, della certezza dei diritti dalle verità delle fedi, e dunque, in sintesi, delle istituzioni pubbliche dal magistero ecclesiastico.

7 – Altri segni dei cambiamenti in corso si colgono nella duplice affermazione - della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e del Parlamento europeo - dell’esistenza di nessi imprescindibili tra democrazia, laicità e separazione dello stato dalle chiese, nel senso che la loro separazione e la laicità dello stato accrescono il tasso di democraticità di ogni sistema politico.

Questa prospettiva comporta innovative conseguenze: la riconosciuta implicazione tra democrazia e forme di regolamentazione dei rapporti tra chiese e stati non consente che quei rapporti possano costituire un settore speciale, a sé stante, dell’esperienza giuridica negli ordinamenti statuali, protetti da una barriera che le istituzioni europee non possono valicare, se è vero che anch’essi, come è stato già osservato, “vanno ad incidere sul bilancio complessivo del sistema democratico” (R. Mazzola).

8 - La globalizzazione dei diritti inviolabili della persona ed il loro intreccio con il diritto di libertà religiosa⁵ fa sì che quest’ultima perda sempre più la connotazione di una libertà privilegiata (destinata a

⁴ Nella Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti umani nel mondo nel 2002 e la politica dell’Unione europea in materia di diritti umani approvata il 4 settembre 2003 (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea 25.3.2004), si legge, al par. 135, che il Parlamento “ritiene che l’Unione europea, rispettando la separazione fra stato e chiesa, dovrebbe incoraggiare i rappresentanti delle diverse religioni a sviluppare una politica volta ad incrementare la tolleranza, la comprensione reciproca e il rispetto nei confronti di altre comunità culturali e religiose, sia all’interno che all’esterno dell’Unione europea”.

⁵ e la conseguenziale necessità di un loro ragionevole e proporzionato bilanciamento ad opera del giudice.



prevalere in caso di conflitto con altre libertà) accentuandosi il carattere reticolare, solidale di tutte le libertà. Sempre più “la libertà religiosa si trova ... al crocevia di altri diritti fondamentali degli individui e interessi primari degli Stati”. Sempre più la libertà religiosa oltrepassa i limiti della mera professione di fede o dell’esercizio del culto, ed emerge in ambiti giuridici nei quali operano in modo specifico interessi ulteriori (M. Pedrazzi), anch’essi collegati o collegabili a diritti fondamentali della persona.

In questo contesto si devono collocare la propensione, in via generale, e l’invito espresso delle istituzioni europee ad eliminare progressivamente ogni fonte di diritto interno degli Stati membri “suscettibile di essere discriminatoria dal punto di vista di un pluralismo religioso democratico”⁶. Sempre in questo contesto non appare infondato ritenere che i diritti inviolabili possano divenire nel tempo, sia pure all’esito di un non agevole processo di modifica del quadro normativo attuale come dell’art. 6 del Trattato di Lisbona, uno strumento indiretto di controllo, non solo giurisprudenziale, delle politiche ecclesiastiche nazionali.

9 – La separazione collaborativa cui si è già fatto cenno favorisce il (ed è favorita dal) “dialogo” delle istituzioni con le confessioni. Ma solo uno slancio di entusiasmo o di speranza, ritengo, può fare identificare le plurime manifestazioni del dialogo con la “cooperazione” o la “collaborazione” in senso stretto. Questi due ultimi progetti politici, e gli istituti giuridici in cui possono realizzarsi, presuppongono fini comuni da perseguire ed attività da svolgere congiuntamente per conseguire un qualcosa di più rispetto a quanto sarebbe conseguibile con l’impegno separato di istituzioni pubbliche e organizzazione religiose, a qualsiasi livello. Anche i singoli stati, attraverso gli strumenti pattizi, raramente raggiungono il livello della “collaborazione” e della “cooperazione”, che presuppongono finalità specifiche comuni (non generiche, come il “bene dell’uomo”), metodologie operative e procedurali (almeno in parte) condivise, apparati personali e beni strumentali (almeno in parte) unificati, che marcano situazioni di conflitto, non solo potenziale, con le regole della laicità democratica e sono suscettibili di dare vita a situazioni di coinvolgimento eccessivo delle istituzioni pubbliche e di quelle ecclesiastiche.

⁶ Cfr. *Raccomandazione 1804 (2007)*, cit., par. 24.2; ed inoltre la *Proposta per una direttiva sull’applicazione del principio di uguaglianza di trattamento tra le persone indipendentemente dalla religione o dal credo, dalla disabilità, dall’età, e dall’orientamento sessuale*, del 2 luglio 2008, presentata dalla Commissione europea al Consiglio.



Un dialogo libero nelle forme, nei contenuti, nelle finalità potrebbe essere lo schermo di attività vicine al lobbying. Quanto all'Unione europea, ne sembra consapevole il Parlamento europeo che ha mostrato cautela nel chiedere "al Consiglio e alla Commissione di avviare un dialogo regolare con le comunità religiose locali per creare una maggiore comprensione del ruolo che può svolgere la religione in una società aperta e di discutere del modo in cui gli Stati membri dell'UE affrontano a loro volta la laicità e la libertà religiosa", e nel ritenere "opportuno stabilire principi guida per l'organizzazione di tali consultazioni e definire criteri pertinenti per i partecipanti"⁷.

10 – Si è fatto cenno che negli Stati dell'Europa, anche in quelli governati dal principio del pluralismo confessionale o persino da quello della laicità, si diffondono gli aiuti selettivi di varia natura e portata alle chiese "tradizionali", diretti⁸ o indiretti⁹ che siano, palesi o mascherati nel contesto di misure neutrali.

Constatate quanto generalmente avviene non esime dal segnalare che gli aiuti indiscriminati violano la regola della parità di *chances* da offrire alle minoranze che caratterizza un sistema democratico e pluralista, ed al contempo laico. Queste forme di "aiuto di Stato" (motivate da opportunismo politico, ansia di sicurezza, timori per l'immigrazione islamica, contrapposte motivazioni "identitarie", sospetto nei riguardi di credenze non legate alle grandi religioni monoteiste) possono risolversi in residui più o meno "attenuati" del vecchio confessionismo, e, in mancanza di regole uniformi e condivise che ne precisino i requisiti sostanziali di ragionevolezza e di proporzionalità ed i requisiti formali di trasparenza, condicono a nuove forme di discriminazione tra le confessioni e, di conseguenza, tra gli stessi individui.

D. I problemi del futuro

11 - I cambiamenti in corso rendono avvertiti dei problemi del futuro. La lentezza del progresso della laicità, del pluralismo confessionale, della stessa libertà religiosa nella concreta esperienza dell'Europa è causata da molteplici fattori. Dal punto di vista del diritto alcuni di essi

⁷ Così si legge al par. 137 della Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti umani nel mondo nel 2002 e la politica dell'Unione europea in materia di diritti umani approvata il 4 settembre 2003 (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 25.3.2004).

⁸ specie attraverso i vari sistemi di finanziamento pubblico.

⁹ mediante agevolazioni amministrative, esenzioni fiscali, ecc.



sono esterni all'ambito delle relazioni stati-comunità religiose, quale il non ancora agevole accesso alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo a garanzia di un'effettiva e diffusa giustiziabilità dei diritti, e altri sono interni, quale la selezione senza regole delle confessioni "accreditate" ed il permanere di condizioni giuridiche differenziate e differenziatrici. Sono necessarie apposite istituzioni capaci di superare o quanto meno di attenuare il localismo dei modelli e delle legislazioni nazionali, di radicare la laicità europea nel territorio dei singoli Stati.

Se è stato possibile avviare il superamento degli esclusivismi nazionalistici in materia di politica estera e di sicurezza, si può sperare che lo stesso avvenga per la politica ecclesiastica, per lo meno nei suoi indirizzi generali.

Potranno operare in questa direzione sia regole giurisprudenziali che toccherà alla Cedu individuare in una stagione ancora da inaugurare¹⁰, sia, in maniera più sistematica, ma in una prospettiva temporale più lontana, regole normative in senso proprio, vincolanti per gli Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea.

12 – Se la rivendicazione di nuovi spazi di dominio dell'ordine spirituale non può che incontrare tenaci resistenze, da un lato, e se dall'altro non può essere sottovalutata la difficoltà di realizzare procedure di controllo efficace e generalizzato degli accordi tra gli stati e le chiese, si comprende perché il Parlamento europeo sia giunto ad affermare in modo esplicito che esso "ritiene che la separazione tra Chiesa e Stato sia la sola forma più accettabile di governo in una società democratica" e ad invitare "gli Stati membri a mantenersi neutrali rispetto alle varie religioni, a preservare il proprio carattere laico, garantendo il principio della netta separazione tra chiesa e Stato"¹¹.

In questo clima è possibile ipotizzare che il futuro registri una qualche sofferenza dei diritti nazionali di derivazione pattizia e del loro *imprinting* privilegiario, e che si manifesti l'esigenza di un'istanza di controllo *super partes*, perché gli accordi siano strumenti trasparenti del dialogo democratico delle chiese con le istituzioni.

¹⁰ in modo simile a quanto avvenne negli Stati Uniti d'America con il "Lemon test", elaborato dalla Corte Suprema per individuare i requisiti di un eccessivo coinvolgimento del governo della cosa pubblica con la religione.

¹¹ Nella *Risoluzione sulle donne e il fondamentalismo* del 13 marzo 2002, approvata a strettissima maggioranza. Anche nella più recente *Risoluzione sul diritto alla libertà di espressione e il rispetto delle convinzioni religiose* del 16 febbraio 2006, il Parlamento europeo ha ribadito che le libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione sancite negli articoli 9 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo "costituiscono una componente fondamentale dello sviluppo delle democrazie europee e della netta separazione tra Stato e religione".



Prova ne è che la Commissione europea, su richiesta del Parlamento europeo, ha richiesto alla Commissione dell'Unione Europea di esperti indipendenti sui diritti fondamentali¹² un insolito rapporto in ordine agli accordi stipulati tra la Santa Sede e gli Stati membri in materia di obiezione di coscienza per affrontare, tra l'altro, il tema del primato di quegli accordi sul diritto nazionale ed il tema della possibile incompatibilità di quegli accordi con i diritti fondamentali e con il diritto dell'Unione¹³.

È possibile che l'iniziativa resti isolata, circoscritta. Ma non è incongruo ipotizzare che essa segni l'avvio dell'attenzione degli organi comunitari alle normative pattizie con le confessioni religiose, per i profili che in tutto o in parte coprono l'area (amplissima) dei principi generali del diritto europeo (G. Macrì) e del principio di uguaglianza e non discriminazione in particolare. Un'attenzione che potrebbe anche incidere sulla condizione stessa delle Chiese nei diritti nazionali disciplinata dagli accordi.

¹² L'Euniefir dipende dalla Commissione europea (e per essa dalla Direzione generale Giustizia, Libertà e Sicurezza), ed ha rilasciato sul punto la *Opinion* n. 4 del 2005.

¹³ Il caso è sorto in relazione all'Accordo base tra la Santa Sede e la Repubblica slovacca del 24 novembre 2000, nel quale quest'ultima (all'art. 7) "riconosce a tutti il diritto all'obiezione di coscienza secondo i principi dottrinali e morali della Chiesa cattolica" e rimette la definizione de "la misura e le condizioni di questo diritto" ad una successiva intesa particolare tra le parti. È sufficiente fermarsi ad una prima lettura per dubitare della legittimità di una previsione concordataria che riconosce a tutti, e dunque a non credenti o a diversamente credenti, il diritto di obiettare in conformità non alla propria coscienza ma ai dettami di una fede cui essi sono estranei, e che per questo aspetto è loro imposta. Credenti e non credenti potrebbero avvalersi, dunque, non di un diritto pieno, ma di una situazione giuridica di vantaggio (che ricorda la figura dell'onere) il cui esercizio è subordinato alla condizione che la loro condotta sia motivata in conformità ai principi della Chiesa cattolica. L'ipotizzata violazione dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri (come recita l'art. 6.1 del Trattato sull'Unione europea del 3 novembre 1992) appare, ad essere cauti, probabile. Una successiva bozza di intesa per la definizione della misura e delle condizioni di questo diritto (la bozza risale al maggio 2005 e non ha avuto seguito per i contrasti tra le forze politiche slovacche che hanno portato ad una crisi di governo) consente di abbandonare le cautele ed elimina ogni dubbio. L'art. 3 dell'intesa, infatti, precisa che, ai fini previsti dall'Accordo base, per "principi dottrinali e morali della fede" si devono intendere i principi proclamati dal magistero della Chiesa, e che per obiezione di coscienza si deve intendere un'obiezione sollevata in base al principio di libertà della coscienza secondo il quale ognuno può rifiutarsi di agire in un modo che ritiene in coscienza incompatibile con i principi dottrinali e morali della fede, come sopra definiti.



13 – Da ultimo, va segnalato che potrà suscitare problemi l'applicazione indiscriminata del principio di sussidiarietà, che consente il ricorso agli strumenti indiretti di sostegno ed ai meccanismi "neutrali" di rafforzamento della presenza nel sociale delle chiese più radicate dal punto di vista storico-sociologico e più consistenti sul piano numerico degli appartenenti, per il tramite delle molteplici forme associative dei fedeli che ad esse appartengono.

Per questa via, infatti, può succedere che le comunità religiose superino la soglia dell'intervento caritatevole per entrare nello spazio della solidarietà remunerata e della redditività d'impresa, ed al contempo introducano o impongano connotazioni proprie degli enti di tendenza nelle strutture predisposte per il soddisfacimento di bisogni sociali, insuscettibili di accessi ed erogazioni differenziati a motivo delle appartenenze di fede degli utenti.

L'occupazione da parte delle organizzazioni religiose di settori estranei alle loro finalità primarie (il *core business*), ma pur sempre gestiti con criteri ispiratori e modalità operative con esse coerenti, può rendere concreto il rischio di nuove forme di potere temporale delle chiese. Un rischio che potrà e dovrà essere fronteggiato con il ricorso alla clausola della necessaria protezione dei diritti e della libertà altrui (art. 9.2 della Cedu), che assume in questo contesto un nuovo significato e la funzione primaria (propositiva, più che impeditiva) di assicurare "una diffusa ed effettiva tutela" dei valori del pluralismo democratico (R. Mazzola), anche all'interno delle istituzioni (pubbliche e sociali), che rende necessaria, quale suo presupposto, la garanzia delle minoranze, dei diversi, di quanti hanno poca visibilità, poca voce e poco ascolto.

Un mercato senza regole, governato da dinamiche rimesse alle forze dei contendenti in campo, immune dal primato della politica pubblica, produrrà per forza di cose "la diffusione di indebite penalizzazioni e discriminazioni delle minoranze", che potrebbero essere escluse dalle dinamiche partecipative o che, per converso, potrebbero essere indotte, appellandosi ad una sorta di clausola della "religione più favorita", "alla ricerca spasmodica del miglior trattamento ... che disincentiva il dialogo tra confessioni e sovraccarica gli organi politico-legislativi del peso di decisioni difficili" (M. Ventura).

14 - Le più recenti vicende dell'Unione europea, fino allo stallo attuale del Trattato di Lisbona, possono dare alimento allo scetticismo sulla stabilità delle evidenze del presente e sulla evoluzione delle linee di tendenza che per sommi capi abbiamo evidenziato; e possono mettere in dubbio che i complessi cambiamenti sociali e politici della



contemporaneità possano essere governati senza il supporto (per quanto debole possa essere) di un fondamento normativo unitario.

È utile ricordare che, ancora nel giugno dello scorso anno, il 42% della popolazione europea riteneva che la discriminazione basata sulla religione ed il credo fosse abbastanza diffusa, e che la percentuale era più alta nei Paesi di vecchio ingresso nell'Unione europea (in Italia ad esempio era pari al 55%). Una risposta adeguata a questo malessere dell'Europa comporta la risoluzione sociale, politica ed istituzionale del paradosso dell'ipermodernità, per il quale "si assiste ... sul piano dei principi, all'apertura dei vecchi sistemi di relazione tra stati e chiese al nuovo panorama pluralista" mentre, al contrario, "sul piano pratico, si avverte, invece, un'inversione di questo processo tutte le volte in cui esso venga avvertito come un attentato agli equilibri tradizionali" (A. Ferrari, S. Charles).

L'Europa non può rispondere a quel malessere con un vuoto di strategia. Avviare e compiere quella risoluzione richiede che di esso si facciano interpreti le istituzioni, predisponendo i necessari cambiamenti anche sul piano delle strutture organizzative e delle fonti del diritto, per dare corpo ad un nuovo modello giuridico che sappia "declinare ... in forme compatibili con la democrazia" (S. Ferrari⁴), pluralismo e personalismo, separazione e dialogo, distinzione degli ordini e comunione settoriale di valori, credenze e convinzioni, ponendo al centro i diritti inviolabili della persona, e tra di essi la libertà di coscienza e di religione. Una libertà (uso le parole della Corte europea) che è un bene prezioso non solo per i credenti, ma anche per gli atei, gli agnostici, gli scettici e gli indifferenti secondo una visione pluralista, conquistata a caro prezzo nel corso dei secoli, che non può essere dissociata dalla società democratica¹⁴.

Anche in questo campo, possiamo ripetere con le parole di un ex Presidente della Commissione europea, "il mondo ha bisogno di un'Europa forte, responsabile e coraggiosa" (R. Prodi).

¹⁴ Nella decisione *Leyla Şahin c. Turchia*, 10 novembre 2005, § 104, la Corte «rappelle que, telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une "société démocratique" au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments le plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y a du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - qui ne saurait être dissocié de pareille société».



Bibliografia essenziale ed opere citate

- G. BARBERINI, *La libertà di religione nel processo di democratizzazione degli stati dell'Europa centrale ed orientale*, in S. FERRARI, W. COLE DURHAM Jr. E.A. SEWELL (Eds.), *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, il Mulino, Bologna, 2004
- J.G. BOEGLIN, *Etats et religions en Europe*, l'Harmattan, Paris, 2006
- F. BOLGIANI, F. MARGIOTTA BROGLIO, R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, il Mulino, Bologna, 2006.
- S. CHARLES, *L'hypermoderne expliqué aux enfants*, Liber, Montréal 2007
- F. CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa*, 2^a ed., Laterza, Bari, 1965
- F. DE GIORGI, *Laicità europea. Processi storici, categorie, ambiti*, Morcelliana, Brescia, 2007
- A. FERRARI, *Laicità narrativa e laicità del diritto*, in *il Mulino*
- S. FERRARI, *La libertà religiosa nell'Europa occidentale*, nel volume collettaneo *La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de derecho canónico*, Unam, Città del Messico, 1997,
- S. FERRARI², *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in AA.VV., *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, Vita e Pensiero, Milano, 2002
- S. FERRARI³, *Tra geo-diritti e teo-diritti. Riflessioni sulle religioni come centri transnazionali di identità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2007, p. 3 ss.
- S. FERRARI⁴, *Stato e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2008
- S. FERRARI, I.C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, il Mulino, Bologna, 1997
- J. FOX, *World Separation of Religion and State into the 21st Century*, in *Comparative Political Studies*, 39, 5, June 2006



- M. JASONNI, *La requisitoria contro il cacciatore con il fucile spianato*, in *Il Ponte*, dicembre 2008
- M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI, I. PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi – Modelli – Giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2008.
- G. MACRÌ, *Europa, lobbyng e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004
- G. MACRÌ², *La libertà religiosa nell'ordinamento dell'Unione europea*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, 2006
- G. MACRÌ³, *Chiese ed organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), giugno 2008
- R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale*, in F. BOLGIANI, F. MARGIOTTA BROGLIO, R. MAZZOLA, *Chiese cristiane*, cit. p. 21 ss.
- F. MARGIOTTA BROGLIO, *Vers une séparation contractuelle: le nouveau régime des cultes en Italie*, in *Le Supplément*, 175, 1990
- F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA (Eds.), *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 87 ss.
- K. MICHALSKI e N. zu FÜRSTENBERG (Eds.), *Europa laica e puzzle religioso. Dieci risposte su quel che tiene insieme l'Unione*, Marsilio, Venezia, 2005
- M. PARISI (Ed.), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, ESI, Napoli, 2005
- M. PEDRAZZI, *Sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Storace*, ESI, Napoli, 2008, p. 645 ss.
- M. POLZER, S. DEVETAK, L. TOPLAK, F. UNGER, M. EDER (Eds.), *Religion and European Integration. Religion as a Factor of Stability and Development in South Eastern Europe*, Edition Weimar, Weimar, 2007.
- R. PRODI, *Per l'Europa*, in *il Mulino*, 2008, n. 1



G. ROBBERS (Ed.), *State and Church in the European Union*, Nomos, Second edition, Baden-Baden, 2005

M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercati, religione*, Giappichelli, Torino, 2001