



Marco Parisi

(associato di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi del Molise,
Dipartimento di Giurisprudenza)

Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Costruzione della vita democratica nello spazio pubblico europeo e dimensione religiosa: works in progress - 3. Diritti ecclesiastici nazionali, scelte politiche e protagonismo dei gruppi religiosi organizzati: le criticità del modello europeo.

1 - Introduzione

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i progressi realizzati sulle forme del processo politico e sulla qualità della vita democratica nell'ordinamento dell'Unione Europea sembrano confermare come l'identità costituzionale europea stia, seppur lentamente, assumendo la fisionomia di una vera e propria "comunità dei diritti". Ciò quale sintomo evidente del progressivo superamento delle resistenze culturali e degli stalli concettuali emersi nel recente passato, proprio in riferimento alla adduzione di competenze in materia di promozione e tutela dei diritti fondamentali.

La formalizzazione di un comune sistema europeo di garanzia dei diritti civili, peraltro già oggetto di un significativo sviluppo in sede pretoria¹, realizzata nel Trattato di riforma delle istituzioni comunitarie, da

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Se in una prima fase della sua attività, la Corte di Lussemburgo ha assunto un atteggiamento negativo circa la sussistenza di un sistema di protezione dei diritti fondamentali a livello comunitario, in seguito, anche per reazione alla teoria dei controlimiti e delle 'riserve di sovranità' esplicitate da più di una Corte nazionale, essa comincia a considerare i diritti inviolabili della persona umana come oggetto della propria competenza in quanto principi generali del diritto comunitario di cui deve, pertanto, garantire la protezione. La Corte di giustizia, sin dalla fine degli anni '60 ha elaborato un ricco elenco di diritti, così da compensare il pressoché totale silenzio iniziale dei Trattati in materia. Tali posizioni si sono col tempo consolidate dando vita ad una



un lato, e, la ridefinizione degli assetti della forma di governo europea e delle tecniche di produzione del diritto derivato, nell'intento di determinare un più ampio coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi decisionali dell'Unione, dall'altro, costituiscono gli elementi di maggiore evidenza del progressivo consolidamento del principio democratico nell'ordinamento sovranazionale del vecchio continente.

In parallelo rispetto all'adozione di questi specifici strumenti di rafforzamento dell'integrazione, nella prospettiva di assecondare alcune radicate esigenze di disciplina normativa degli avanzamenti della costruzione europea, il Trattato di Lisbona ha anche proceduto all'ampliamento dei diritti di partecipazione politica dei cittadini dell'Unione, prefigurando l'attivazione di canali e strumenti di dialogo pluralistico tra la società civile e le istituzioni comunitarie. Tutto questo nella convinzione che, nel processo di costruzione europea, l'utilizzo di forme di democrazia partecipativa sia tale da favorire la creazione di condizioni di condivisione e di sufficiente omogeneità culturale, per il superamento delle difficoltà riscontrate in termini di legittimità politica e di capacità di governo a livello comunitario. Tale via è stata ritenuta essere utile per il superamento del problema della mancanza di un'identità politica comune, promovendo la costruzione di una sfera pubblica europea nella quale edificare un idem sentire attraverso il potenziamento dei processi partecipativi².

Così, il nuovo Trattato ha dedicato un apposito spazio, il Titolo II ("Disposizioni relative ai principi democratici"), nel quale sono raggruppate una serie di norme nuove, insieme a norme preesistenti³,

componente di grande rilievo del complessivo acquis costituzionale delle Comunità, grazie soprattutto all'elaborazione della Carta dei diritti di Nizza e all'adozione del Trattato costituzionale europeo, con lo specifico richiamo normativo dell'art. 6. Cfr. F. **ALICINO**, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011, pp. 104-113; A. **FABBRI**, *Unione Europea e fenomeno religioso. Alcune valutazioni di principio*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 9-19; A. **LICASTRO**, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 200-203.

² D. **SICLARI**, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 18 novembre 2009, p. 14.

³ Tali norme, già in parte contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, e successivamente abbandonato, costituiscono la risposta ai pressanti inviti inclusi nella Dichiarazione di Laeken, emessa dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2001, la quale, nel definire il mandato della Convenzione sul futuro dell'Europa, faceva riferimento, in modo pressante, alla necessità di "legittimità democratica", "controllo democratico", "valori democratici", a testimonianza del fatto che il livello di democraticità del sistema rimaneva ancora, in quel momento, il nodo cruciale irrisolto della costruzione europea.



tutte volte a migliorare la democraticità dell'intero sistema dell'Unione Europea⁴.

Questa specifica sezione del diritto primario europeo, come è noto, si apre con un importante riferimento normativo, contenuto nell'art. 9 TUE, strumentale ad una più ampia partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione Europea. Si tratta della creazione della cittadinanza europea, riconosciuta fin dal Trattato di Maastricht, ed ora sviluppata dalle norme di cui agli articoli da 20 a 25 TFUE, che si pone, allo stadio attuale dell'integrazione europea, al crocevia tra la progressiva estensione del principio di non discriminazione e l'intento di creare le condizioni per una reale vita democratica nello spazio sociale e giuridico europeo. Grazie al contributo di stimolo degli organi giurisdizionali del Lussemburgo e alla formalizzazione normativa della cittadinanza dell'Unione, unitamente ad un significativo catalogo di diritti civili, sembrano essere tracciate le coordinate per la creazione di uno status all'interno del quale vanno acquisendo un rilievo centrale i diritti politici e gli istituti di partecipazione, necessari per la creazione di una comunità sovranazionale in grado di affrancarsi dalla mera matrice economicistica della sua genesi e di valorizzare la dimensione di protezione dei diritti della persona umana.

Il principio della democrazia partecipativa, quale risultante dalle innovazioni del Trattato di Maastricht, contenute negli artt. 10 e 11 TUE, è destinato ad esplicarsi a mezzo di una triplice modalità attuativa. La prima modalità di realizzazione del principio consiste nel dialogo civile "orizzontale", con l'obbligo per le istituzioni di predisporre a favore dei cittadini europei e delle associazioni rappresentative, latamente intese, apposite piattaforme per interagire tra di loro e confrontarsi sulle

⁴ Ognuno dei vari documenti di revisione del Trattato di Roma, che si sono susseguiti a partire dall'Atto Unico Europeo, si è proposto, tra gli obiettivi principali, quello di risolvere, o almeno attenuare, il problema del cosiddetto deficit o gap democratico, che ha accompagnato fin dalle origini il processo di integrazione comunitaria, e che è parso aggravarsi con il progressivo allargamento delle competenze dell'Unione Europea. Si tratta, in sostanza, della percezione di un inadeguato livello di rappresentatività democratica da parte di istituzioni comunitarie che possono emettere atti di natura sostanzialmente legislativa, suscettibili di applicarsi direttamente ai cittadini, e di un altrettanto inadeguato livello di controllo parlamentare cui veniva sottoposto il Consiglio, in quanto organo legislativo dell'Unione Europea stessa. La soluzione del problema del deficit democratico è stata rinviata di volta in volta da ogni revisione di trattati alla successiva, senza, però, che ricorressero mai le condizioni politiche per una definitiva soluzione dello stesso. Cfr. **U. DRAETTA**, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, 3, pp. 513-514.



tematiche rilevanti per l'Unione, con il conseguente impegno alla rimozione degli eventuali impedimenti alla concreta realizzazione delle discussioni auspiccate; si tratta, in altre parole, di determinare le condizioni di fattibilità per una sorta di diritto d'accesso ad una vera e propria arena pubblica⁵.

Un secondo strumento è costituito dalla attivazione di un confronto civile "verticale", con le istituzioni comunitarie impegnate nel mantenere "un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile", in ciò considerando categorie sociali anche molto ampie e destrutturate, tra le quali pure le confessioni religiose (coinvolte, almeno inizialmente, sui temi dell'istruzione e della formazione). L'obiettivo, nel complesso, è quello di migliorare la partecipazione civica, sia nell'elaborazione che nel controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione.

Una terza modalità di attuazione del principio consiste nelle "consultazioni della Commissione", attraverso il rilievo attribuito all'opportunità per le parti sociali interessate di essere consultate, in maniera ampia ed effettiva, e di manifestare il loro pensiero. Si è dato vita ad un processo tramite il quale la Commissione consente ai cittadini e alle associazioni rappresentative di interessi (anche ideologicamente e spiritualmente qualificati) di contribuire all'elaborazione delle politiche dell'Unione, prima dell'assunzione delle decisioni concrete sulle materie più disparate.

Il fine perseguito può essere individuato nella assunzione a metodo tipico dell'azione delle istituzioni europee del coordinamento con la società civile, già promosso dal Libro bianco sulla Governance del luglio del 2001, così da razionalizzare e legittimare il fenomeno del lobbying in ambito comunitario⁶, per un verso, e di sanare l'asserita distanza degli

⁵ Una attitudine che è stata resa manifesta a mezzo della Dichiarazione n. 23, allegata all'Atto finale di Maastricht, sulla cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale. Per suo mezzo, infatti, si riconosce che la cooperazione con le associazioni e le formazioni di solidarietà sociale è importante per il perseguimento degli obiettivi di politica sociale previsti dall'art. 136 TCE, pur non determinando forme rigide ed obbligatorie di consultazione. In proposito **A. FABBRI**, *Unione Europea e fenomeno religioso*, cit., pp. 51-52.

⁶ In realtà, il fenomeno della rappresentanza degli interessi a livello comunitario, esplicantesi a mezzo dell'esercizio di una pressione (più o meno intesa, variabile in relazione agli interlocutori istituzionali e ai temi trattati) sugli organi di governo nelle fasi previe rispetto all'adozione delle decisioni politiche, si è palesato sin dalla nascita della Comunità Economica Europea. Tant'è vero che con la creazione del mercato unico e la successiva pubblicazione, nel 1985, del Libro bianco di Jacques Delors sul completamento dell'unione economica si è manifestata una forte presenza dei gruppi di pressione presso



organi dell'Unione rispetto ai cittadini, dall'altro. In questo senso, può spiegarsi il ricorso a strategie alternative rispetto alle forme tipiche della rappresentanza e della partecipazione politica, per indirizzare le istanze di dissenso e di critica emergenti nello spazio sociale in una rete comunicativa concepita come un nuovo luogo pubblico di confronto e di dialogo.

Come vedremo, le disposizioni del Trattato di Lisbona in tema di cittadinanza e di fruibilità del principio democratico, consentendo la pluralizzazione dei processi dialettici tra cittadini (e formazioni sociali in cui essi operano) e istituzioni comunitarie, prefigurano anche un rinnovato ruolo pubblico per le organizzazioni confessionali⁷, che possono avvalersi delle risorse e delle facoltà di azione promosse dal processo di costituzionalizzazione dell'Unione per esercitare un peso non trascurabile nelle dinamiche politiche europee. Attraverso il proprio ingresso nella sfera pubblica, segnato, altresì, dall'utilizzo di canali formali di accesso al confronto con gli organismi dell'Unione, i gruppi confessionali si dimostrano in grado di imporre la discussione o la contestazione collettiva su determinate questioni (soprattutto eticamente sensibili, ma anche di politica europea generale), di suggerire (dal loro particolare angolo visuale) riflessioni sull'individuazione delle strutture normative più idonee alla gestione delle società moderne, di operare per la difesa dei diritti umani universali e l'affermazione generalizzata del modello democratico di organizzazione della convivenza civile⁸. Ciò con non poche

le sedi decisionali europee. Contestualmente all'incontrollata diffusione del fenomeno lobbistico cominciava, di conseguenza, a farsi strada l'esigenza della regolamentazione delle attività lobbistiche nel contesto comunitario. Sul tema cfr. **G. MACRÌ**, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 64-70.

⁷ Il tradizionale ridimensionamento dell'influenza religiosa nell'organizzazione e nel funzionamento della sfera pubblica (così come della capacità d'ingerenza dei gruppi spirituali nella vita privata dei singoli consociati), provocato dai processi di secolarizzazione, ha indirettamente determinato una spinta al rinnovamento interiore delle organizzazioni religiose più fortemente istituzionalizzate. Queste, pur non venendo meno alla promozione del loro specifico patrimonio dottrinale e spirituale, hanno iniziato a concepire sotto una prospettiva differente il rapporto con le istituzioni politiche e con la società, nell'obiettivo di tutelare lo sviluppo della persona umana e di orientare lo Stato e il Mercato (ovvero, i due principali sistemi sociali moderni) al perseguimento del "bene comune". Al riguardo **G.B. VARNIER**, *Identità spirituale e diritti nell'Europa cristiana*, in M. Parisi (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005, pp. 123-132.

⁸ Cfr. **J. CASANOVA**, *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 379 e ss.



riserve sull'opportunità in termini politici della cooptazione così normativamente disegnata.

2 - Costruzione della vita democratica nello spazio pubblico europeo e dimensione religiosa: works in progress

In un contesto di forte innovazione e di significativa risistemazione della dialettica tra cittadini ed istituzioni dell'Unione, quale si profila dall'impianto normativo del Trattato di Lisbona, sembra trarsi un'immagine inedita del modello di democrazia europea. Con il nuovo atto fondativo del sistema comunitario, viene raggiunta una tappa fondamentale del processo di realizzazione dell'"Europa dei cittadini"⁹, non solo perché vengono confermati i valori dell'Unione (art. 2 TFUE) e la tradizione di pace e libertà del consesso europeo (art. 3.1 TFUE), ma soprattutto in quanto, per la prima volta, vengono disegnati i contorni di una società europea fondata sul pluralismo, sulla non discriminazione, sulla tolleranza, sulla giustizia, e sulla fruizione di diritti realmente concreti¹⁰. Ciò perché la "società dei cittadini europei", nel sistema del

⁹ Il concetto di "Europa dei cittadini" sembra godere di una significativa diffusione non solo nell'opinione pubblica europea, ma soprattutto a livello di dinamica istituzionale dell'Unione. Esso, a partire dal "rapporto Tindemans" (e dai lavori della Commissione Adonnio), ha rappresentato la reazione politica diretta rispetto alla condizione di deficit democratico e di mancanza di legittimazione della Comunità. In questo senso, il concetto in questione ha avuto la sua elaborazione nel documento politico presentato al Consiglio europeo, in data 29 dicembre 1975, dal primo ministro belga Leo Tindemans, con la proposta di uno specifico progetto di sviluppo del consesso comunitario. Tale atto, diviso in cinque sezioni (una visione comune dell'Europa; l'Europa nel mondo; l'Europa economica e sociale; l'Europa dei cittadini; il rafforzamento delle istituzioni), prevedeva una strategia di avvicinamento dei cittadini alle istituzioni europee attraverso azioni che riguardavano la protezione dei diritti fondamentali, la tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente, l'instaurazione della libera circolazione delle persone, la realizzazione di una politica comune di educazione e di informazione, nella finalità di promuovere la formazione di una "coscienza europea". Il "rapporto Tindemans", poi, conferiva al Parlamento europeo maggiori poteri, quali l'iniziativa legislativa, e al Consiglio europeo la facoltà di indicare sistematicamente gli organi competenti a dare attuazione alle sue decisioni. Tuttavia, il documento in questione non veniva accolto con grande entusiasmo, per poi essere accantonato, dopo diverse discussioni, a causa dei contrasti politici all'interno della Comunità.

¹⁰ Tali diritti, legati al nuovo status di cittadinanza dell'Unione, oggetto di uno specifico riconoscimento già nella Carta di Nizza, sono elencati negli artt. 20 e 21 TUE e possono essere così riassunti: libertà di circolazione e di soggiorno su tutto il territorio dell'Unione; diritto di votare e di essere eletto alle elezioni comunali e a quelle del



Trattato non è assunta come un'espressione di significato sociologico o culturale, ma come soggetto attivo del processo d'integrazione¹¹.

La progressiva formazione di un soggetto politico unitario in Europa è stata sostenuta, in modo non trascurabile, dal principio della diretta riferibilità delle norme comunitarie ai cittadini. La stessa base democratica dell'Europa non riposa più sulla rappresentanza "dei popoli degli Stati membri riuniti nella Comunità" (art. 189 TCE), bensì su quella

Parlamento europeo nello Stato membro di residenza; tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, in un Paese terzo nel quale lo Stato di cui la persona in causa ha la cittadinanza non è rappresentato; diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e ricorsi al mediatore europeo; diritto ad una buona amministrazione ed all'accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie. Si tratta di un insieme di diritti più povero rispetto a quello relativo alla cittadinanza nazionale nell'esperienza degli Stati moderni e contemporanei. Tuttavia, non va dimenticato che la cittadinanza europea si inserisce in uno spazio occupato, in modo deciso, dalle competenze e dalle legislazioni degli Stati nazionali (a cui essa non è destinata a sostituirsi), e va considerata come un modello aperto di nuove politiche della cittadinanza e un nuovo percorso di integrazione sociale e culturale, destinato ad arricchirsi anche a seguito della progressiva emersione degli elementi di riconoscimento di un complessivo "sistema sociale europeo".

¹¹ Ricordiamo che, a partire dal Trattato di Maastricht per mezzo del quale si è dato vita alla cittadinanza dell'Unione, si sono gettate le basi per la previsione non solo di un ventaglio di diritti politici, più o meno, equivalente a quello tipico della cittadinanza nazionale, ma si è dato avvio ad un processo di avvicinamento delle istituzioni comunitarie ai cittadini. L'identità europea diventa così, in modo progressivo, espressione dell'integrazione conseguita, a testimonianza dell'importanza storica della fine della divisione del continente europeo", strumentale nel garantire l'indipendenza del consesso comunitario e al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso nel contenendo, anche attraverso la creazione di una politica estera e di sicurezza comune, comprensiva delle esigenze di difesa comune. Tuttavia, la nuova fisionomia delle istituzioni dell'Unione non sembra destinata a proiettarsi solo verso l'esterno; essa acquista, infatti, una più specifica rilevanza all'interno, in quanto non coincide con la semplice unificazione degli Stati membri in determinate politiche comuni, ma configura un'entità dai caratteri peculiari, rispetto alla quale il concetto di "Europa dei cittadini" acquista un carattere fondativo e costituzionale. L'obiettivo perseguito consiste nel guidare il processo di creazione di una collaborazione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa nella direzione in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà. Di qui anche la necessità di conformare l'Unione ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, nello spirito proprio dello Stato di diritto del costituzionalismo contemporaneo. Sul rapporto tra principio di sussidiarietà, identità nazionali ed identità dell'Unione Europea si rinvia a **M. VENTURA**, *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in G. Cimbalò, J.I. Alonso Pérez (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 193 e ss.



“dei cittadini dell’Unione” (art. 14.2 TUE). Infatti, non i popoli, ma “i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo” (art. 10.2 TUE). In tal senso, il funzionamento del consesso comunitario si fonda sul sistema della democrazia rappresentativa (art. 10.1 TUE), che si avvale del diritto alla diretta partecipazione di “ogni cittadino alla vita democratica dell’Unione”, quale presupposto per la realizzazione concreta del principio di prossimità (art. 10.3 TUE), che culmina anche nel riconoscimento del potere di iniziativa legislativa popolare (art. 11.4 TUE).

La nuova concezione dei partiti politici, menzionati anch’essi per la prima volta nel Trattato di Maastricht quale “importante fattore per l’integrazione in seno all’Unione”, appare confermata dalla sistemazione ricevuta nel Trattato di

Lisbona. Nel dettato dell’art. 10. 4 TUE (“I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione”), secondo la versione consolidata alla luce delle ultime modifiche, appare evidente l’intento di sottolineare il nesso che dovrebbe sussistere tra democrazia rappresentativa, quale forma di funzionamento dell’Unione, e il sistema europeo dei partiti politici¹², nella prospettiva di contribuire alla riduzione del noto deficit democratico del consesso comunitario.

Conformemente a tali innovazioni legislative di diritto primario, la “società dei cittadini europei” appare essere l’anima dell’identità dell’Europa, configurandosi come un soggetto che svolge una funzione attiva nel processo d’integrazione e, di conseguenza, meritevole dell’attribuzione di un riconoscimento di carattere costituzionale. In tal modo, l’identità europea non sarebbe data più da un sistema economico

¹² Siamo di fronte alla riformulazione di quanto previsto dall’art. 191 del Trattato di Maastricht, nel cui contesto aveva trovato idonea collocazione, in sinergia con l’istituzione della cittadinanza dell’Unione, una disposizione ad hoc sui partiti politici, tale da evidenziare la crescente considerazione dell’ordinamento comunitario come comunità politica, e non più soltanto economica, e da esprimere un significativo mutamento circa il modo di intendere i rapporti tra ordinamento comunitario e individuo. Con il richiamo delle disposizioni presenti nei testi costituzionali di alcuni Stati membri, anche se aventi diverso significato e portata all’interno dei rispettivi ordinamenti nazionali, si è perseguito l’intento dell’individuazione dei partiti quali soggettività intermedie tra le istituzioni e i cittadini, cui spetta il compito specifico di formare, interpretare e recepire la volontà politica di questi, convogliandola nelle sedi istituzionali. Cfr. **A. CIANCIO**, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell’Unione*, in *Federalismi.it (Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato)*, maggio 2009, pp. 2-3.



integrato nel mercato comune, né rappresenterebbe semplicemente l'esito di un ordinamento dotato di meccanismi di efficacia giuridica, assicurati in via giudiziaria dalla Corte di Giustizia, e neppure esprimerebbe l'insieme di una serie di principi giuridici riferibili al costituzionalismo continentale, ma assumerebbe i contorni di un'entità in movimento, continuamente rinvigorita dall'attivismo della società civile complessivamente considerata¹³.

Il tema della partecipazione all'interno del sistema dell'Unione Europea appare, quindi, riconducibile all'esistenza di una domanda politica intrinsecamente europea, che s'indirizza direttamente alle istituzioni comunitarie in settori chiave quali quelli dei diritti umani, della non discriminazione, della coesione economica e sociale, della tutela dell'ambiente, della promozione e valorizzazione della persona umana. Ciò in base alla definitiva presa d'atto che lo sviluppo del processo d'integrazione non potrebbe più reggersi, come è avvenuto nel passato, sulla centralità di ruolo degli "eurocrati" e degli "esperti", sul protagonismo dei soli gruppi d'interesse economici, nonché sulla esclusione dai processi decisionali di tutte quelle formazioni sociali che pongono al centro delle loro azioni e rivendicazioni valori umani universali ed esigenze di carattere generale.

Il Trattato di Lisbona pone in evidenza l'intento, da più parti sostenuto, di formazione di una identità politica espressiva di un comune sentire europeo, determinatosi sulla base della individuazione di un modello di cittadinanza, del tutto singolare ma concepito in chiave di modernità. In questo senso, l'avvenuta determinazione della categoria dei "cittadini dell'Europa" non rappresenta un escamotage per condurre a soluzione la questione dell'insufficiente grado di legittimazione politica

¹³ Può essere utile sottolineare che con l'evocazione della società civile si opera un riferimento diretto, nel contempo, alla sovranità popolare, alla rappresentanza, alla partecipazione, quali requisiti essenziali di buon governo anche nel sistema dell'Unione Europea. Così il coinvolgimento dei cittadini, anche operanti nella varie organizzazioni e nei diversi movimenti ascrivibili alla società civile, nei processi e nelle decisioni politiche che hanno un impatto diretto nella loro vita, risponde all'esigenza di assicurare lo sviluppo e l'attuazione delle politiche comunitarie fornendo conoscenze ai decisori politici e segnalando loro nuovi bisogni che necessitano di tutela a livello di Unione Europea. Parimenti, l'estensione dell'istituto della partecipazione politica appare strumentale alla rappresentazione di interessi pubblici, idee e valori nella vita politica dell'Unione, nonché a diffondere tra i cittadini un "pensare europeo", e a promuovere, in seno alle istituzioni comunitarie, il senso della solidarietà e della responsabilità sociale. Su questi temi si veda diffusamente **M. MASCIA**, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004.



del consesso comunitario, ma costituirebbe l'ufficializzazione, a livello di Unione Europea, della sovranità popolare, nel suo essere un principio strutturale strettamente connesso, nel sistema istituzionale disegnato, a quello di rappresentanza degli Stati aderenti¹⁴. A conferma di ciò starebbe il dettato dell'art. 10.2 TFUE, per il quale gli Stati membri "(...) sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini".

Il processo di costituzionalizzazione del diritto comunitario e di apertura dell'ordinamento dell'Unione alle istanze della democrazia partecipativa e del pluralismo è avanzato parallelamente all'affermazione della globalizzazione¹⁵, determinante, anche nello spazio sociale europeo, la rottura della pregressa unità religiosa e culturale, da un lato, e la scomposizione della religiosità tradizionale, dall'altro¹⁶. In conseguenza di

¹⁴ P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 325-342.

¹⁵ Questo fenomeno, in progressiva e inarrestabile espansione, pur connotandosi come un insieme dinamico di rapporti di interdipendenza economico-finanziaria e scientifico-tecnologica fra i diversi luoghi del mondo e le diverse società civili, si è dimostrato in grado di riflettersi trasversalmente nei vari campi della vita, condizionando e modificando, anche in profondità, tutti i rapporti derivanti dalla convivenza sociale. Peraltro, il processo di globalizzazione tende a determinare una graduale crisi della tradizionale sfera di sovranità politica dei singoli Stati nazionali, in favore della crescente tensione all'edificazione di un "nuovo ordine mondiale", avente come obiettivo anche una tutela rafforzata e condivisa dei diritti fondamentali della persona umana. In questo orizzonte, si inserisce l'azione delle religioni mondiali che, poste di fronte alla necessità di misurarsi con i processi globalizzanti in atto, puntano, strategicamente, a stimolare i poteri governanti la complessità del nuovo quadro fenomenico ad adottare una tavola di valori e di principi etici, i cui contenuti siano individuati anche con l'apporto delle stesse istituzioni religiose. Quindi, le organizzazioni confessionali di respiro mondiale, al di là dell'implementazione delle relazioni ecumeniche ed interconfessionali, sembrano offrirsi come interlocutrici nei confronti delle istituzioni internazionali, per porre precisi valori universali alla base del nuovo quadro di rapporti a livello planetario. Il fine ultimo pare essere quello della penetrazione del patrimonio assiologico delle principali correnti del pensiero spirituale nel tessuto della globalizzazione, così da "eticizzarne" gli esiti e le prospettive evolutive. In proposito P. LILLO, *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2012, pp. 169-216.

¹⁶ N. COLAIANNI, *Diversità religiose e mutamenti sociali*, in G.B. Varnier (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 154, per il quale, a fronte della eterogeneità del panorama multireligioso e multiculturale europeo, le forme inedite di religiosità (o anche di "non religione") appaiono tali da evidenziare la pluralità di significati, nonché l'ambiguità, del termine "religioso".



ciò, nuovi interessi ed esigenze di carattere spirituale si sono rese manifeste, stimolando l'attenzione sulle risposte di natura normativa apprestate dall'ordinamento sovranazionale europeo per il soddisfacimento delle inedite aspettative di tutela.

Il primo passo in questa direzione è stato compiuto con l'adozione dell'art. 6 del Trattato di Lisbona, a norma del quale l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi (tra cui quelli attinenti alla dimensione religiosa) sanciti nella Carta dei diritti fondamentali di Nizza¹⁷, che ha assunto lo stesso valore normativo dei Trattati istitutivi del consesso comunitario, divenendo così giuridicamente vincolante per le istituzioni europee e per gli Stati membri. Si tratta di un esito di rilievo, dato che il catalogo di garanzie fondamentali (raccolte senza gradazioni gerarchiche tra di loro, ed intorno ai principi strutturali della dignità, della libertà, dell'uguaglianza, della solidarietà, della cittadinanza e della giustizia) affermatosi nel sistema comunitario, così come rappresentato dalla Carta Europea dei Diritti, ha contribuito a porre al centro della scena giuridica il diritto di libertà religiosa, concepito come criterio di giudizio per una valutazione della crescita democratica dell'Unione e, di conseguenza, per ottenere indicazioni rispetto all'ampiezza dell'evidenziato deficit di democrazia del consesso comunitario¹⁸. La positività delle scelte normative compiute si è arricchita, sempre nelle indicazioni precettive dell'art. 6 TFUE, a mezzo dell'adesione dell'Unione Europea alla

¹⁷ La materia dei diritti fondamentali, come diritti posti alla base dell'ordinamento dell'Unione, ha acquistato rilievo con la Carta di Nizza che raccoglie e fissa, in un testo organico, una serie di diritti civili, politici, economici e sociali, riconosciuti dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione di Roma, dai Trattati sull'Unione Europea, dalla Carta Sociale Europea, dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte dei diritti umani di Strasburgo. Significativa è la previsione dell'art. 22, ove si evidenzia la volontà dell'Unione di rispettare la diversità culturale, religiosa e linguistica, finalizzata a favorire il pluralismo ideale, a promuovere l'adozione (anche a livello delle singole legislazioni nazionali) di misure atte a consentire alle persone appartenenti alle minoranze di esprimere la loro specificità, a tutelare (nello spirito del principio di eguaglianza) le esigenze identitarie dei singoli più che dei gruppi. In proposito, anche con valutazioni critiche rispetto all'idoneità dell'art. 22 della Carta di Nizza nel garantire realmente l'adozione di discipline adeguate alla peculiarità delle istanze ideali socialmente rilevabili, si veda **P. FLORIS**, *L'Unione e il rispetto delle diversità. Intorno all'art. 22 della Carta di Nizza*, in C. Cardia (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 421-443.

¹⁸ **M.C. FOLLIERO**, *Questa libertà religiosa questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni. Farsi un'idea*, in C. Cardia (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, cit., pp. 452-453.



Convenzione di Roma del 1950 e dell'impegno alla tutela dei diritti fondamentali promossi dalla stessa Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e risultanti dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri, in virtù del loro essere principi generali del diritto comunitario. Per tale via si è proceduto all'inclusione formale e diretta della protezione della libertà religiosa e di coscienza nell'ambito delle competenze dell'Unione, in un contesto di rafforzamento dei diritti fondamentali (genericamente intesi) e di predisposizione degli strumenti (normativi e giurisdizionali) utili per contrastare le eventuali violazioni a danno dei principi di uguaglianza e di libertà tutelati¹⁹.

Un secondo importante riferimento normativo, implicante un riferimento diretto alla libertà religiosa e in stretta connessione con le scelte normative segnalate, è contenuto nell'art. 10 TFUE, ove si statuisce come l'Unione, nella realizzazione delle sue politiche e della sue azioni, sia impegnata nel combattere le discriminazioni basate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. L'assunzione del fattore religioso, contestualmente ad altri elementi, come oggetto di potenziali discriminazioni trova, poi, nell'art. 19 TFUE una solida base giuridica per la realizzazione di interventi comunitari finalizzati a contrastare le diverse forme di arbitraria differenziazione, grazie all'attivazione del Consiglio, stimolato ad agire seguendo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento Europeo²⁰.

¹⁹ Nell'ambito della protezione dei diritti fondamentali, e in specie della libertà ed eguaglianza religiosa, sembra sempre più possibile la realizzazione, anche con significativa rapidità, dello spostamento di porzioni (non trascurabili) della sovranità, dal livello nazionale a quello sovranazionale, conformemente alla tendenza osservata in tema di evoluzione degli ordinamenti giuridici contemporanei. Cfr. **S. FERRARI**, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in A.G. Chizzoniti (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione Europea*, Vita e Pensiero, Milano, 2002, pp. 36-38.

²⁰ In attuazione di questa prescrizione sono state emanate le c.d. direttive comunitarie "di seconda generazione", ossia la direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro di riferimento generale, non circoscritto alle discriminazioni razziali, per la parità di trattamento nella specifica materia dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, e la direttiva 2000/43/CE, che sancisce il principio della parità di trattamento delle persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, introducendo un sistema di tutela molto ampio, che va al di là del rapporto di lavoro. Le direttive menzionate sono sostenute anche da un programma d'azione, istituito con decisione del Consiglio, al fine di promuovere misure pratiche per combattere le discriminazioni in esse vietate. Si tratta di strumenti estremamente importanti vista la loro efficacia; tutti coloro che ritengono di essere stati discriminati in conformità alle disposizioni delle due direttive possono farle



Questa fitta trama di precetti normativi afferenti al diritto primario dell'Unione, arricchita da interventi legislativi di carattere secondario e dal contributo degli organi giurisdizionali²¹, disegna il quadro di un'Europa politica che ha optato per un sistema giuridico in cui i diritti umani (concepiti come paradigma riassuntivo delle libertà pubbliche) vengono collocati, anche a testimonianza della nuova fisionomia assunta dal consesso comunitario, al centro del modificato modello ordinamentale europeo. La libertà religiosa e la dimensione della spiritualità, afferenti all'insieme dei diritti fondamentali della persona umana, sono concepiti nella logica del rispetto per tutte le credenze religiose, su un piano di uguaglianza tra di esse, e nell'assenza di limiti all'estrinsecazione della religiosità, con l'eccezione delle manifestazioni concrete in grado di turbare l'esercizio di altri diritti fondamentali o la fruizione di altri beni giuridici di pari rilievo²². Ovvero, pur a fronte di diversità nazionali nelle scelte legislative di disciplina del fenomeno religioso, come vedremo nel prosieguo, a livello di Unione Europea si è optata per una configurazione ampia del diritto di libertà religiosa; ciò grazie all'aggancio alle indicazioni normative in materia effettuate in sede di Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché alla sua considerazione come mezzo di espressione e di valorizzazione della persona umana, che, a seguito delle innovazioni normative arretrate dal Trattato di Lisbona, è (alla pari dello sviluppo

valere dinanzi le autorità giudiziarie competenti. Inoltre, secondo le disposizioni in esse contenute, non spetta alla vittima provare che una violazione sia avvenuta, ma è piuttosto il presunto responsabile (singolo o istituzione) a dover dimostrare il contrario.

In dottrina, la portata innovativa dell'art. 19 TFUE, con riferimenti specifici alla sua utilità per la lotta contro la discriminazione religiosa, il razzismo, l'antisemitismo e la xenofobia, è evidenziata da **D. LOPRIENO**, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2009. pp. 193-194.

²¹ L'espansione dei diritti fondamentali nella regolazione del "fatto religioso" lo si deve anche alle giurisdizioni europee, soprattutto grazie allo specifico contributo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Tuttavia, anche la Corte del Lussemburgo ha il merito di avere delineato, nel corso degli anni, una implicita giurisprudenza relativa alla fenomeno religioso, grazie all'applicazione del diritto comunitario (e, in particolare, delle previsioni concernenti la libera circolazione delle persone) a fattispecie rispetto alle quali la formale riconducibilità alle competenze strettamente economiche e mercantili del consesso comunitario non ha escluso, per principio, la pur presente rilevanza di interessi spirituali (si pensi, innanzitutto, ai casi *Roosmalen* del 1986 e *Steymann* del 1988). In proposito **M. VENTURA**, *La religione tra Corte costituzionale e giurisdizioni europee*, in R. Botta (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 373.

²² I.C. **IBÁN**, *Europa, diritto, religione*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 22-23.



economico e finanziario) di interesse strategico nell'operato delle istituzioni europee.

Così, l'edificazione della vita democratica a livello del massimo consesso sovranazionale europeo si è strategicamente realizzata accompagnando la valorizzazione delle strutture intermedie di partecipazione dei consociati; si è conferito un ruolo di rilievo ai partiti politici, ma si sono, contestualmente, individuati scenari di coinvolgimento nelle dinamiche politiche dell'Unione per le formazioni idealmente caratterizzate e prefigurati strumenti normativi di soddisfacimento delle esigenze di "sacro" socialmente rilevabili.

3 - Diritti ecclesiastici nazionali, scelte politiche e protagonismo dei gruppi religiosi organizzati: le criticità del modello europeo

Seguendo un indirizzo di politica generale europea già inaugurato dal Trattato di Maastricht, l'attuale testo fondativo di base della vita istituzionale dell'Unione Europea reca un obbligo, a carico del consesso comunitario nel suo complesso, di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri. In tal modo, conformemente alle indicazioni dell'articolo 4, par. 2, TUE, "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali".

La formulazione della norma riprende, quasi letteralmente, quella dell'art. I-5 (espressamente dedicato alle relazioni tra Unione Europea e Stati membri) del Trattato costituzionale di Roma, e sembra avallare una sorta di "primato invertito", secondo cui la pregressa prevalenza del diritto europeo è costretta ad arrestarsi di fronte ai principi supremi degli ordinamenti costituzionali nazionali²³, pur se destinati ad affermarsi non

²³ Tale tesi troverebbe conferma nella circostanza che, rispetto al Trattato costituzionale di Roma, il Trattato di Lisbona reca una clausola sul rispetto delle identità costituzionali, ma non una clausola sul primato del diritto dell'Unione. Tale principio appare "derubricato", in quanto scompare dal testo del Trattato, per essere collocato nella Dichiarazione n. 17, che non è dotata di forza vincolante. Di conseguenza, la lettura sistematica dell'art. 4, par. 2, TUE e della Dichiarazione n. 17 implica non solo che i principi relativi all'assetto costituzionale fondamentale degli Stati si affiancano alla primazia, ma vanno considerati ad essa anteposti. Sul punto **A. CELOTTO**, *La primauté nel Trattato di Lisbona*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi Studi sulla Costituzione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, pp. 371-402.



in modo assoluto, ma con caratteri di relatività, nella logica di un bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela²⁴. In questo senso, il rispetto delle identità nazionali, ben lungi dall'essere illimitato e privo di limiti, va comunque inteso in sintonia con i caratteri della sovranazionalità impliciti nella costruzione europea; vale a dire, con gli obiettivi e i principi su cui si regge l'Unione Europea, nel cui novero rientrano anche i diritti fondamentali della persona umana, il principio democratico e pluralista, la lealtà comunitaria, l'unità e la coesione interna dello stesso consesso sovranazionale europeo²⁵.

Ciononostante non si può non evidenziare la complessità delle implicazioni giuridiche sottese alla clausola contenuta nell'art. 4, par. 2, TUE, soprattutto nella misura in cui essa va a prefigurare una riserva di competenze nazionali, nella logica di conservazione di un significativo margine di azione riservato agli Stati membri. A conferma della problematicità delle conseguenze normative determinatesi e, contestualmente, di questa peculiare tendenza del diritto primario dell'Unione Europea, sta anche l'art. 17, par. 1-2, TFUE, ove si precisa: 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. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali". Tale disposizione rappresenta la costituzionalizzazione della pregressa Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam, di cui viene replicata pedissequamente anche la confezione terminologica, nell'obiettivo di preservare le peculiarità nazionali in materia di disciplina del fenomeno religioso e di creare, così, una "zona franca", potenzialmente sottratta al potere d'intervento delle istituzioni comunitarie.

L'adozione di questa disposizione risponde all'esigenza politica di determinare l'astensione dell'Unione Europea dall'intervenire sui diritti

²⁴ A testimonianza di ciò starebbero le prime applicazioni dell'art. 4, par. 2, TUE da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, incline a interpretare l'impegno al rispetto delle identità degli Stati membri non come un limite assoluto, ma di natura meramente relativa. Cfr. **E. DI SALVATORE**, *Il caso Sayn-Wittgenstein: ordine pubblico e identità costituzionale dello Stato membro*, in *Quad. cost.*, 2/2011, 2, pp. 435-436.

²⁵ Il modello di sovranità disegnato in ambito comunitario si caratterizza per un significativo rilievo del principio di sussidiarietà, implicante la continua tensione alla coniugazione delle istanze identitarie nazionali con le esigenze della sovranazionalità, in sintonia con un processo di integrazione rispettoso dei canoni della laicità e del pluralismo. In merito **M. VENTURA**, *Protectionnisme et libre-échange. La nouvelle gestion juridique de la religion en Europe*, in *Conscience et liberté*, 64, 2003, pp. 130-132.



ecclesiastici nazionali, di cui si vorrebbero tutelare i percorsi storici e culturali, per un verso, e gli equilibri sociali e normativi raggiunti, per un altro. Con tale riserva, s'intenderebbe valorizzare la specificità degli status nazionali delle Chiese e delle organizzazioni spirituali, diversi da Paese a Paese, ed individuare un valido deterrente normativo alla possibile tensione degli organismi comunitari verso una armonizzazione, a livello europeo, delle relazioni tra gli Stati e i gruppi confessionali²⁶. Ma, nel perseguire l'obiettivo di conservare l'inviolabilità delle specifiche condizioni vissute dalle organizzazioni confessionali internamente a ciascun Stato membro dell'Unione, sembrano messi in pericolo i caratteri di originalità del sistema comunitario, che mal si concilia con la perpetuazione di modelli non rispondenti al nuovo e differente ruolo esercitato dalle convinzioni religiose (e dai movimenti organizzati intorno ad esse) nello spazio sociale europeo in continua metamorfosi. Così, l'indicazione normativa presente nell'art. 17, parr. 1-2, TFUE non è esente da criticità, soprattutto relativamente alla sua reale idoneità ad ovviare alle presunte ingerenze dell'Unione sulle dinamiche nazionali di regolazione del fenomeno religioso.

Allo stato attuale di sviluppo del diritto comunitario e di evoluzione delle attività del consesso sovranazionale europeo, le occasioni di incontro tra la legislazione dell'Unione Europea e il fattore religioso sono andate aumentando in modo esponenziale, al punto che potrebbe risultare notevolmente complessa l'individuazione del soggetto titolare dei poteri d'intervento in tema di disciplina giuridica degli interessi religiosi rilevanti a livello nazionale. Tale difficoltà appare essere determinata, da un lato, dalla condivisione della prerogative di sovranità dell'Unione e, dall'altro, dal peculiare modello di cogestione delle competenze, che si presenta tale da rendere inutile l'opera di demarcazione dei confini di materie rigidamente afferenti alla monopolistica sfera d'azione degli Stati nazionali²⁷. Inoltre, lo stesso

²⁶ Tutto ciò "(...) nel timore che la normativa di derivazione comunitaria potesse, in qualche modo, intaccare le situazioni in essere, spesso privilegiate degli Stati nazionali e, in qualche caso, ancora risalenti a Napoleone, al modello bizantino ottocentesco della Grecia, o, quanto meno, al periodo nazista". Così **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*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 34.

²⁷ Tale tendenza è segnalata da **G. CASUSCELLI**, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2009, pp. 3-5, per il quale, con riferimento alla politica ecclesiastica, può essere opportuno parlare di una sorta di "Europa delle nazioni", caratterizzata dalla progressiva



processo d'integrazione europea è tale da favorire la progressiva armonizzazione dei diritti nazionali, e si propone come strumento di formazione di meccanismi istituzionali sovranazionali assorbenti porzioni di competenze e di sovranità (pur senza annullare del tutto le specificità e le tradizioni nazionali²⁸).

Tenendo conto della particolarità del sistema giuridico affermatosi nello spazio europeo, tale da determinare l'attenzione degli organismi comunitari per temi ed interessi sempre più vari, la rivendicata indifferenza dell'Unione rispetto ai diritti ecclesiastici nazionali non potrebbe dar luogo alla illiceità di decisioni comunitarie eventualmente ricadenti in quest'ambito. In virtù del continuo intreccio tra il processo di integrazione europeo e l'universo degli interessi religiosamente contraddistinti, si è determinata una progressiva riduzione degli interventi che possono essere riconducibili alla sovranità esclusiva degli Stati, al punto da rendere anacronistica la difesa (attraverso l'apposizione di un vincolo normativo) della gestione nazionale dei rapporti con le organizzazioni spirituali²⁹.

Pur ritenendo corretto sostenere che non sia nella disponibilità d'azione dell'Unione Europea la definizione di una politica ecclesiastica in grado di subentrare, in forma diretta, rispetto alle scelte nazionali dei singoli Stati membri, così com'è altrettanto fondato escludere l'esercizio da parte degli organismi comunitari del potere legislativo soprattutto

attenuazione delle peculiarità che caratterizzano i diversi modelli nazionali di rapporti tra pubblici poteri e fenomeno religioso. In questo senso, si assisterebbe alla convergenza verso un modello teorico contraddistinto da due fattori: un discreto rilievo per le forme pubbliche (variamente graduate) di presenza della religione nella società; il supporto delle istituzioni pubbliche in favore delle organizzazioni spirituali in grado di rispettare alcuni specifici requisiti ed inclini ad accettare il controllo (più o meno penetrante) esercitato dagli Stati.

²⁸ **M. VENTURA**, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in G.B. Varnier (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 198-199.

²⁹ Questa prospettiva è segnalata da **M. VENTURA**, *Religione e integrazione europea*, in G.E. Rusconi (a cura di), *Lo Stato secolarizzato nell'età post-secolare*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 333-334, per il quale il processo di integrazione europea "(...) inevitabilmente risucchia la religione nel proprio mondo: le impone di giocare con le sue regole". Queste ultime "(...) possono piacere ai concorrenti piccoli e aggressivi che hanno poco da perdere e molto da guadagnare (...). Dispiacciono certamente a tutti quegli attori religiosi che hanno costruito se stessi su posizioni tradizionalmente detenute. (...) La forza dell'integrazione europea è malgrado tutto ben maggiore dello sbarramento delle Chiese maggioritarie" e "(...) per quanto le grandi Chiese lottino contro l'effettivo competitivo dell'integrazione europea (anche) sulla religione, quell'effetto è ora più forte. Il libero mercato che nel secondo dopoguerra ha difeso le Chiese dalla minaccia dell'ateismo marxista-leninista, le obbliga oggi a competere".



relativamente allo status giuridico dei gruppi confessionali (ma, anche, rispetto ad aspetti specifici del fenomeno religioso complessivamente considerato), è altrettanto verosimile ritenere che le istituzioni dell'Unione non siano tenute ad un'assoluta astensione dall'intervenire, laddove l'esercizio delle loro prerogative (in ragione della flessibilità delle competenze comunitarie) determini occasioni di contatto con gli interessi religiosi³⁰. Tali ipotesi posso ritenersi realistiche anche ove gli organismi dell'Unione, esplicando funzioni e compiti negli ambiti normativamente assegnati alla loro competenza, determinino una possibile ingerenza con le regolamentazioni nazionali relative alle organizzazioni religiose³¹.

L'estrema singolarità del quadro, che evidenzia la peculiarità del modello europeo di rapporti con le formazioni sociali religiose, è ulteriormente rappresentata dal dettato del par. 3 dell'art. 17 TFUE, laddove viene operato uno specifico riferimento normativo alla specificità e all'identità rappresentata dalle organizzazioni confessionali, dall'associazionismo spirituale genericamente considerato, dai movimenti filosofici e non confessionali. Tali forme aggregative di perseguimento degli interessi religiosi o della speculazione ideale sono ritenute meritevoli della cooptazione in un dialogo aperto, trasparente e regolare con gli organismi dell'Unione Europea, conformemente alla segnalata logica di coinvolgimento della società civile e delle formazioni sociali di più diverso segno nelle dinamiche politiche dell'Unione Europea. In una chiave di

³⁰ Del resto, la stessa terminologia utilizzata dal legislatore comunitario per la confezione del par. 1 dell'art. 17 TFUE, con il ricorso al verbo "rispettare" (da intendersi come "trattare con riguardo") e "non pregiudicare" (da interpretarsi come "non danneggiare"), non sembrano implicare necessariamente una incompetenza assoluta dell'Unione in quest'ambito. In caso contrario, sarebbe illogica e fuorviante anche la successiva indicazione normativa, ospitata nel par. 3 dell'art. 17 TFUE, che stimola giuridicamente l'attivazione di canali di dialogo tra l'Unione e il mondo dell'associazionismo religioso. Laddove vi fosse, infatti, un rigido self restraint degli organismi comunitari rispetto a questa materia, verrebbe a perdersi la stessa esigenza di un confronto con gli attori spirituali. Interessanti riflessioni al riguardo in **F. ALICINO**, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, cit., pp. 134-135.

³¹ Una mappa delle effettive intersezioni tra il fattore religioso e il sistema comunitario – intrecci depotenzianti la convinzione di irrilevanza dell'ordinamento dell'Unione Europea rispetto al fenomeno religioso – permette di fare chiarezza sull'assolutezza di un principio per lungo tempo assistito da consenso in dottrina. Infatti, è ormai agevole constatare come importanti intersezioni si contino sul versante del generale riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, dello stretto ambito degli obbiettivi economico-politici, delle materie oggetto della cooperazione intergovernativa (consacrata nel secondo e terzo pilastro del Trattato di Maastricht), degli atti politici (generalmente considerati). Cfr. **M. VENTURA**, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.*, 1999, 4, pp. 586- 609.



neutralità e di rispetto per tutti gli orientamenti ideali, si conferisce dignità normativa alle occasioni di confronto, già frequenti in passato, tra le istituzioni comunitarie, da un lato, e le organizzazioni confessionali e filosofiche, dall'altro, in sintonia con la radicata consapevolezza (manifestata nel Preambolo e nell'art. 167 del Trattato di Lisbona) del contributo positivo che può essere arrecato dai gruppi spirituali e di pensiero all'integrazione europea³².

I caratteri di apertura, regolarità e trasparenza, quali elementi distintivi del confronto e del dialogo promosso dal part. 3 dell'art. 17 TFUE, sembrano tali da suggerire alcune considerazioni in ordine alle possibili evoluzioni del processo politico e legislativo comunitario. Innanzitutto, il riferimento all'apertura del dialogo sembra precludere alla sua propensione ad affrontare qualsiasi tema dell'agenda politica, ove gli interlocutori coinvolti lo ritengano positivo per la realizzazione degli obiettivi individuati dal diritto primario dell'Unione. Parimenti, la caratteristica della regolarità dei confronti starebbe a indicare, per un verso, la necessità della loro frequenza, periodicità e costanza (così da evitare l'occasionalità e l'improvvisazione dei momenti di dialogo), e, per un altro, il rispetto di regole di disciplina precise (tali da garantire la chiarezza, la trasparenza e la continuità degli incontri). Ne consegue la creazione di una efficace base per l'istituzionalizzazione dei momenti di confronto tra le formazioni sociali religiose e gli organismi comunitari, attraverso cui "(...) le Chiese, pur soffrendo di un deficit democratico (si tratta di enti i cui rappresentanti non sono eletti dai propri fedeli), entrano a far parte del processo legislativo europeo"³³.

³² In tali spazi del nuovo testo fondativo dell'Unione si fa uno specifico riferimento al rilievo delle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa e alle esigenze di miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura dei popoli europei, strumentale allo sviluppo dei disegni di evoluzione della costruzione europeistica nel suo complesso.

³³ Così **M.C. FOLLIERO**, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010, p. 5. Si pensi alla recente approvazione, in data 24 giugno 2013, da parte del Consiglio degli Affari Esteri dell'Unione Europea, delle "Linee Guida sulla promozione e sulla protezione della libertà di religione o di credo". Si tratta di un documento, frutto anche della capacità di pressione in sede europea da parte dei soggetti rappresentativi delle Chiese maggioritarie, attraverso cui si riprendono i diritti garantiti nei più importanti strumenti legislativi internazionali, sostenendo il carattere universale della libertà di religione e convinzione, la responsabilità degli Stati nell'assicurare la libertà religiosa, la connessione di tale libertà con i diritti umani, la lotta contro la violenza e la discriminazione, e ribadendo la libertà di scegliere, cambiare, manifestare la propria fede. Il testo approvato ribadisce che l'Unione Europea, pur mantenendosi imparziale di fronte



Ora, benché sia positivo il coinvolgimento delle organizzazioni spirituali e ideali nell'attività di determinazione delle scelte politiche comunitarie, destinate ad interessare intere popolazioni di fedi ed orientamento di diverso segno, nello spirito del rispetto dei principi democratici e di partecipazione a cui si va informando l'Unione Europea (artt. 10 e 11 TUE), tuttavia, alcuni dubbi e perplessità sembrano emergere. In primo luogo, dovrebbe essere auspicabile la salvaguardia dell'autonomia decisionale degli organismi comunitari, difficilmente affrancabile dai condizionamenti esercitati dai gruppi istituzionalizzati di rappresentanza degli interessi religiosi, fortemente attivi sia presso il Parlamento che presso la Commissione Europea³⁴. Il pericolo paventato è che il carattere istituzionale delle consultazioni, con la conseguente stabilizzazione periodica degli incontri, determini un'accentuazione della capacità di pressione delle lobbies religiose, minando i caratteri di neutralità e di laicità del processo decisionale comunitario. Quindi, andrebbe assicurata un'adeguata (e accessibile da tutti) forma di

alle varie espressioni religiose, si impegna a monitorare la situazione della libertà religiosa nei Paesi membri e a redigere dei rapporti annuali su tale tema. Inoltre, promuove il rispetto e il riconoscimento per tutto il lavoro portato avanti da organismi internazionali e religiosi di ogni genere nel difendere i diritti umani, manifestando la volontà dell'Unione Europea di consultarli regolarmente. Ciò nell'obiettivo di conseguire una definizione comune di libertà religiosa e concordare, con gli Stati membri e gli altri organismi sovranazionali deputati alla protezione dei diritti fondamentali, gli strumenti per rispettarla, promuoverla e tutelarla all'interno del territorio dell'Unione, ma anche nei rapporti con altri Paesi.

³⁴ L'attività di pressione, continua e palese, di alcuni organismi di rappresentanza degli interessi delle Chiese e dei movimenti spirituali di maggiore importanza su scala europea si è fortemente accentuata nel corso dell'ultimo decennio. Il riferimento è, in particolar modo, alla Commissione delle Conferenze episcopali della Comunità Europea (COMECE), formata da vescovi delegati dalle varie conferenze episcopali nazionali, che, grazie anche al sostegno e alla collaborazione del Nunzio Apostolico presso l'Unione Europea, si è proposta come strumento di diffusione del particolare angolo visuale della Chiesa di Roma in tema di bioetica, rapporti familiari, l'insegnamento di religione nelle scuole, gli strumenti di comunicazione di massa, la presenza islamica in Europa. Parimenti, una significativa attività di pressione per l'affermazione dei propri orientamenti in sede di confronto con le istituzioni comunitarie è stata esercitata anche dalla Conferenza delle Chiese Europee (KEK), costituita da rappresentanti delle Chiese di matrice protestantica ed ortodossa, perseguitante l'obiettivo della estensione del dialogo in sede comunitaria anche su temi non specificamente afferenti alla sfera della spiritualità. Su tali organismi si veda **A. NICORA**, *Il ruolo della COMECE nel quadro dei rapporti tra Chiesa cattolica e Unione Europea*, in A.G. Chizzoniti (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione Europea*, cit., pp. 47 e ss.; **G. LONG**, *La Conferenza delle chiese europee (KEK) e l'attuazione del Trattato di Lisbona*, in L. DE Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 69 e ss.



pubblicità delle occasioni di dialogo, al fine di ovviare al timore di deliberazioni comuni viziate in termini di trasparenza, così come al pericolo di fornire informazioni parziali all'opinione pubblica nel suo complesso rispetto alle discussioni intraprese e alle prese di posizione dei diversi interlocutori sui temi oggetto del confronto³⁵. Inoltre, la natura politica e flessibile, quanto ai temi oggetto di discussione, del dialogo con le confessioni religiose e gli organismi filosofici non dovrebbe esimere dall'osservanza dei generali doveri di imparzialità, di lealtà comunitaria, di tutela degli interessi generali dell'Unione Europea. In altre parole è augurabile, nell'attuale fase di allargamento delle competenze e degli interessi comunitari, un confronto dialogico soprattutto con gli interlocutori idealmente caratterizzati più disposti a condividere gli obiettivi dell'integrazione e della coesione sociale nello spazio europeo.

Le perplessità sono fondate, soprattutto allorché il focus si concentra, come è al momento attuale, sull'impiego da parte dei gruppi confessionali ed ideali del principio di sussidiarietà, attraverso cui si rivela l'interesse dei soggetti del "privato-sociale" per ambiti d'azione tradizionalmente assegnati alla competenza dei soggetti pubblici. In particolare, proprio l'accezione "orizzontale" della sussidiarietà consente l'interazione dell'associazionismo privato con lo Stato sociale, moltiplicando le occasioni di presenza dei gruppi spiritualmente orientati nella scena pubblica. Ciò è vero soprattutto per le organizzazioni confessionali più importanti (in termini di consistenza numerica dei loro seguaci e di varietà dei movimenti associativi a esse legati), che sono impegnate nell'esercizio di attività di vera e propria imprenditoria sociale e religiosa. Il significativo peso delle confessioni religiose in settori (come, ad esempio, quello educativo o della sanità) in sostituzione dei pubblici poteri, pur rispondendo alla segnalata esigenza di partecipazione e di coinvolgimento della società civile per il raggiungimento degli obiettivi dell'integrazione europea, è tale da costituire un'incognita per un'efficace tutela dei diritti fondamentali. Infatti, la valorizzazione di specifiche esigenze di tipo spirituale, per quanto fortemente avvertite socialmente, non sembra del tutto compatibile con l'aspirazione al rispetto delle tradizioni costituzionali comuni dell'Unione Europea, che, nell'assegnare

³⁵ Per N. COLAIANNI, *Europa senza radici (cristiane)?*, in *Pol. dir.*, 2004, 4, p. 525, le esigenze di trasparenza richieste al dialogo tra i gruppi ideali e le istituzioni dell'Unione richiedono, laddove risulti complesso garantire la pubblicità delle sedute, almeno il libero accesso ai documenti frutto della discussione comune. Ciò sarebbe fondamentale per evitare l'occasionarsi di forme esasperate di lobbismo e per soddisfare la necessità di pubblici riscontri dello svolgimento degli incontri.



un deciso rilievo alla protezione della libertà religiosa nel patrimonio di tutele giuridiche irrinunciabili per il consesso sovranazionale europeo, hanno come loro punti di riferimento primario la garanzia del pluralismo ideale e la centralità del principio di laicità³⁶.

Una realistica riflessione sulla configurazione attuale del principio di sussidiarietà orizzontale, e sull'interpretazione che di esso danno i gruppi spirituali, evidenzia il carattere bifronte della cooptazione degli organismi religiosi e ideali, in una costante attività di consultazione con le istituzioni europee. Senza dubbio è da ritenersi positivo l'aver accomunato, nella veste formale d'interlocutrici, sia le Chiese che le organizzazioni non confessionali, senza differenziazione di sorta tra le une e le altre. Tuttavia, non va dimenticato come dall'attivazione di specifici canali di dialogo con i soggetti espressivi dell'associazionismo ideale può derivare, anche indirettamente, una produzione giuridica condivisa. Ciò con i pregi e i difetti propri di un diritto parzialmente negoziato con soggetti del tutto autoreferenziali e al di fuori del circuito di rappresentanza democratico, il quale deve trovare il suo fondamento nella (seppur indiretta) legittimazione elettorale degli organismi dell'Unione.

L'apertura dell'ordinamento sovranazionale europeo al contributo delle culture religiose, di più diverso segno, inserendosi nella logica giuridica della valorizzazione delle comunità intermedie (fatta proprio dal diritto primario e secondario dell'Unione), è meritevole di essere valutata positivamente. Non va, però, dimenticata l'esigenza che il coinvolgimento dell'associazionismo religioso possa avvenire in uno spirito di condivisione degli obiettivi dell'integrazione europea (e delle relative politiche, oggetto di autonoma individuazione nelle sedi istituzionali dell'Unione), in una prospettiva di coesione e non divisiva per la costruzione di un *idem sentire* europeo, con la conseguenza dell'abbandono delle spinte (più o meno accentuate) all'affermazione di posizioni ideali

³⁶ Pur conferendo rilievo alle esigenze di natura spirituale, nel suo concreto operare, l'Unione Europea va oltre il dato specifico rappresentato dagli ideali, dalle fedi, dalle non credenze, dalle culture, dalle lingue; ciò nella prospettiva di perseguire, in forme neutrali, l'interesse generale. In questo senso, gli organismi comunitari sono impegnati a rispettare tutte le "differenze", proprio perché l'Unione in sé non ha uno specifico progetto monoculturale o etico (se non nel senso di "etica del rispetto dei diritti umani"). Ne consegue la mancata identificazione del consesso sovranazionale europeo con un particolare orientamento ideale, e la mancata assunzione di riferimenti esterni di natura ideologica come indicatori assoluti per la regolazione giuridica degli ambiti di competenza comunitaria. Per un autorevole riscontro dottrinale cfr. **N. COLAIANNI**, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012. pp. 77-79.



monopolistiche in danno della ricerca di soluzioni rispettose del bene comune. Solo ove il dialogo e il confronto con le comunità di fede e i gruppi di pensiero verrà assumendo questa impostazione di base, sarà possibile leggere la disposizione ospitata nel part. 3 dell'art. 17 TFUE in una chiave di considerazione per la laicità (inclusiva), garante del pluralismo culturale e rispettosa delle diversità di orientamenti, su cui è venuta strutturandosi l'Unione Europea, nella sua continua individuazione di un equilibrato punto d'incontro tra il principio di non identificazione e di equidistanza nell'opera di regolazione giuridica e il principio di apertura alla varietà dei contributi e degli stimoli ideali provenienti dalla società civile³⁷.

³⁷ Un processo lento, ma inarrestabile, che ha costituito parte della costruzione di un diritto ecclesiastico europeo ispirato dalla neutralità delle politiche di integrazione progressivamente sostenute e dall'esigenza di una continua armonizzazione giuridica europea, soprattutto rispetto al tema dei diritti umani fondamentali. In proposito si rinvia alla ricostruzione di **M. VENTURA**, *Le tre stagioni del diritto ecclesiastico europeo*, in R. Coppola, C. Ventrella (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale A.D.E.C., Cacucci, Bari, 2012, pp. 199-207.