



Romeo Astorri

(ordinario di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Dipartimento di Scienze Politiche)

Lo sfondamento dell'orizzonte tradizionale: dalla prospettiva nazionale a quella globale. Stati e confessioni religiose alla prova. Religione e confessioni nell'Unione europea tra speranze disilluse e problemi emergenti *

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive - 2. Il fenomeno religioso nelle costituzioni europee del XXI secolo - 3. La bilateralità con particolare riferimento alla Germania - 4. Osservazioni conclusive.

1 - Osservazioni introduttive

Occupandosi del tema del rapporto tra sovranità e secolarizzazione, Vittorio Emanuele Parsi si è chiesto se non ci si debba interrogare «sul perché oggi avvertiamo [che] la secolarizzazione, cioè lo strumento inventato per tenere sotto controllo la guerra di religione, debba essere rivista»¹ e ha osservato che

«a volte sorge il dubbio che la cosiddetta "post-modernità", dopo aver trascinato lo Stato in una perdita di legittimazione e in una perdita di valore etico, consenta di riemergere con forza a identità e valori religiosi, che sono in senso tecnico pre-moderni o a-moderni ovvero che non vedono il loro futuro, il loro destino, la loro fortuna o il loro insuccesso legati indissolubilmente alla modernità».²

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo integrale, corredato delle note, della relazione al Convegno Nazionale dell'ADEC sul tema "Per una disciplina che cambia. Il diritto canonico e il diritto ecclesiastico nel tempo presente" (Bologna, 7-9 novembre 2013), ed è destinato alla pubblicazione negli Atti.

¹ V.E. PARSÌ, *Sovranità e secolarizzazione*, in *L'identità in conflitto in Europa. Cristianesimo, laicità, laicismo*, a cura di L. Paoletti, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 204-205.

² V.E. PARSÌ, *Sovranità e secolarizzazione*, cit., p. 205.



In realtà, nel contesto di una riflessione su questo tema, come notano due altri studiosi di politica e di relazioni internazionali, da un lato,

«la religione è prevalentemente concettualizzata in termini moderni - "moderni" nel senso che è incorporato nella cornice moderna di associazioni e differenze, percepita come la negazione di istituzioni secolari e di pensiero secolare, come la tradizione che sfugge la razionalità»³,

dall'altra, come osserva Esposito, si potrebbe addirittura parlare di "desecolarizzazione della società, quando consideriamo quanto la religione è riconosciuta come fattore intrinsecamente chiave nelle relazioni nazionali, transnazionali e internazionali"⁴.

Questa riflessione di due non specialisti ha certamente un rilievo per quanto riguarda le relazioni internazionali, ma pure, pensiamo a molte vicende politiche nazionali, anche extraeuropee, nelle scelte di politica interna dei vari paesi. Vorrei interrogarmi con voi in ordine alle conseguenze giuridiche che ne possono essere derivate per le confessioni, guardando sia gli eventuali mutamenti intervenuti nella disciplina di vari stati europei, sia nello strutturarsi istituzionale delle varie confessioni. A introdurre le mie osservazioni e a precisare meglio i giudizi citati sopra, può servire un'osservazione di Varnier per il quale

"quella attuale è una situazione schizoide, che determina, da un lato, l'estromissione del fenomeno religioso dalla cultura e dall'esperienza giuridica per entrare nella semplice cronaca e, dall'altro, la riscoperta della religione, anche se su basi diverse da quelle dell'Ottocento romantico ma comunque capaci di segnare l'identità"⁵.

Per determinare uno degli elementi di contesto si potrebbe partire dal dato che una studiosa americana del nuovo costituzionalismo, V. Hart, ha ricavato dalle sue ricerche, per il quale delle circa 200 costituzioni vigenti la maggior parte è stata elaborata o in larga misura emendata nell'ultimo quarto del secolo scorso⁶. Con riferimento all'Europa, dalla

³ P. HATZOPOULOS, F. PETITO, *The return from Exile*, in *Religion in International Relations. The return from Exile*, a cura di P. Hatzopoulos, F. Petito, Palgrave Macmillan, 2003, p. 12. [citato in V.E. PARSÌ, *Sovranità e secolarizzazione*, cit., pp. 205-206.

⁴ Citato in V.E. PARSÌ, *Sovranità e secolarizzazione*, cit., pp. 205-206.

⁵ G.B. VARNIER, *Politica e religione dall'affermarsi dello stato nazionale al suo tramonto*, in *Oltre i confini: religione e società nell'Europa contemporanea*, Cacucci, Bari, 2010, p. 104

⁶ «Of close to 200 national constitutions in existence today, more than half have been written or re-written in the last quarter century. Constitution making has become a part



cronologia emerge e, a mio avviso, potrebbe costituire un dato ovvio, che le modifiche costituzionali si concentrano nel decennio successivo alla caduta del muro di Berlino⁷. Al contrario, in questo primo scorcio di secolo solo due paesi appartenenti all'Unione europea (Finlandia e Ungheria) hanno proceduto a una revisione completa delle loro costituzioni, rispettivamente nel 2000 e nel 2012, mentre tra gli altri stati europei solo la Svizzera e la Norvegia, la prima nel 2000 e la seconda nel 2012, hanno modificato le loro costituzioni. Per completare il quadro va detto che, nell'ultimo decennio anche tre nuovi stati della penisola balcanica, Serbia (2006), Macedonia (2005) e Montenegro (2007) hanno approvato nuove costituzioni.

Da un esame, sia pure sommario, di questi testi costituzionali sembra emergere una sostanziale continuità delle disposizioni costituzionali che regolano la libertà religiosa e le confessioni. O, meglio, si può formulare il giudizio che in questa materia le novità introdotte appaiono molto meno rilevanti rispetto a quelle che hanno riguardato altri campi. Così se scompaiono le previsioni più direttamente legate alla situazione precedente, come il confessionismo o il pregiudizio antireligioso dei regimi che si ispiravano al modello sovietico, in generale, si deve constatare la presenza di forti elementi di continuità.

Riprendendo il binomio secolarizzazione/desecolarizzazione dal quale siamo partiti si deve osservare, come nota Barberini, a proposito dei paesi dell'Europa orientale, che talune costituzioni

«sanciscono ... in termini abbastanza simili il principio della separazione ... Altr[e] ... la non esistenza di una religione dello Stato ... La costituzione polacca parla di "imparzialità" dello Stato (art. 25.2) e quella rumena parla di "autonomia" delle confessioni religiose (art. 29.5)».

of many peace processes. New nations and radically new regimes, seeking the democratic credentials that are often a condition for recognition by other nations and by international political, financial, aid, and trade organizations, make writing a constitution a priority. In many cases, both the ways in which constitutions are written and the ideas of sovereignty, citizenship, and rights that are embodied in these foundational documents depart radically from the tradition epitomized by the United States Constitution.»

V. HART, *Democratic Constitution Making*, Special Report n. 107, luglio 2003, p. 2, in <http://www.usip.org/sites/default/files/sr107.pdf>.

⁷ Solo per citare i paesi attualmente aderenti all'Unione europea, negli ultimi quarant'anni sono state approvate nuove costituzioni in Portogallo (1976), in Spagna (1978), e, dopo la caduta del muro, in Croazia (1990), in Bulgaria, in Romania e in Slovenia (1991), in Estonia, in Lituania, nella Repubblica Ceca e in Slovacchia (1992), in Polonia (1997), in Finlandia (2000), in Ungheria (1991, poi 2012). A essi si possono aggiungere, oltre a molti paesi dell'Europa orientale, la Svizzera e la Norvegia.



E tuttavia prosegue Barberini

«sappiamo che l'affermazione della separazione nella carta costituzionale rappresenta senz'altro un principio base dell'ordinamento, che però nell'attuazione pratica si manifesta in modo assai differenziato nei diversi Stati ai quali la storia, la rilevanza di una Chiesa e le esigenze della società possono "imporre" misure legislative che poco hanno a che fare con il concetto ottocentesco tradizionale della separazione fra Stato e Chiesa»⁸.

Si tratta dell'assunzione di un modello, quello della separazione, storicamente collegato al processo di secolarizzazione della società, interpretato, però, in un'ottica di desecolarizzazione.

2 - Il fenomeno religioso nelle costituzioni europee del XXI secolo

Anche le nuove costituzioni approvate all'inizio di questo secolo si pongono nella medesima linea. Si tratta di quattro paesi, che sono accomunati dal fatto di avere proceduto a una revisione completa delle loro costituzioni risalenti, tranne nel caso dell'Ungheria, che aveva modificato nel 1990 la costituzione del 1949, al XIX secolo per Svizzera e Norvegia, o agli inizi del XX secolo, per la Finlandia.

La costituzione finlandese, ad esempio⁹, proclama, all'art. 11, che tutti godono della libertà di religione e di coscienza, ma al secondo comma quando dettaglia il contenuto di tale libertà appare evidente che il riferimento alla libertà di religione è più incisivo, visto che il contenuto è identificato nel diritto a professare e praticare una religione, in quello a esprimere le proprie convinzioni, nel diritto di essere membro o di rifiutare di essere membro di una comunità religiosa e nel fatto che nessuno possa essere obbligato, contro la propria coscienza, a partecipare alla pratica di una religione. All'art. 76 prevede poi che le norme sull'organizzazione e sull'amministrazione della Chiesa evangelico-luterana siano competenza del Codice ecclesiastico e che la procedura legislativa per la sua applicazione e il diritto di presentare disegni di legge a esso relativi siano regolati da quanto dispone in materia il Codice

⁸ G. BARBERINI, *La libertà di religione nel processo di democratizzazione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di S. Ferrari, W. Cole Durham Jr., E. Sewell, il Mulino, Bologna, 2004, p. 19.

⁹ La costituzione approvata l'11 giugno 1999 è entrata in vigore il 1° marzo 2000 e sostituisce la costituzione del 1919.



stesso¹⁰. In definitiva, pur essendo stato attenuato il carattere dominante della Chiesa luterana, rimangono ancora in vigore le disposizioni che le garantiscono una posizione privilegiata¹¹.

Passando all'altro paese dell'Unione, l'Ungheria, la nuova costituzione, un testo peraltro molto discusso, all'art. 7 afferma che

"1. Ognuno ha il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Questo diritto comprende la libera scelta o cambio della religione oppure di altra convinzione, e la libertà di ognuno di manifestare, o evitare di farlo, nonché di esercitare o insegnare la propria religione o altra convinzione, sia individualmente che insieme ad altri, in pubblico o in privato, tramite atti di culto o riti. [...] 3. Lo Stato e le Chiese funzionano separatamente. Le Chiese sono autonome. Lo Stato collabora con le Chiese per fini di utilità collettiva. 4. Le norme specifiche riguardanti le Chiese sono stabilite per legge organica"¹².

Malgrado le grandi discussioni e le preoccupazioni suscitate da questo testo, gli articoli sulla libertà religiosa non si discostano sostanzialmente da quelle del testo del 1991.

Due stati, che non appartengono all'Unione, la Svizzera e la Norvegia, nei medesimi anni, hanno modificato o rivisto completamente la costituzione. Il testo svizzero del 1999¹³, che riforma completamente il

¹⁰ L'approvazione nel 2003 di una legge sulla libertà religiosa ha attuato le disposizioni della nuova costituzione.

¹¹ La nuova costituzione modifica il principio contenuto nell'art. 8 per il quale i cittadini finlandesi avevano il diritto di abbandonare la comunità religiosa cui appartenevano per aderire a un'altra, nel rispetto delle leggi speciali che regolavano la questione. Abroga inoltre il principio sancito dall'art. 87 di quella del 1919 che assegnava al presidente della repubblica la competenza di nominare i vescovi della Chiesa luterana e dell'art. 90 che manteneva in vigore le norme per la nomina agli uffici della Chiesa luterana e di quella ortodossa.

¹² Il preambolo recita «Dio benedica gli ungheresi [...]. Siamo orgogliosi del fatto che il nostro re Santo Stefano creò lo Stato ungherese su un solido fondamento e rese il nostro paese parte dell'Europa cristiana mille anni fa. [...]. Riconosciamo il ruolo del Cristianesimo nella preservazione della nazione. Diamo importanza alle varie tradizioni religiose del nostro paese. Promettiamo di preservare l'unità intellettuale e spirituale della nostra nazione devastata nelle tempeste dell'ultimo secolo. [...]. Sosteniamo che la famiglia e la nazione costituiscono i principali ambiti della nostra coesistenza, e che i nostri valori coesivi fondamentali sono la fedeltà, la fede e l'amore. [...]. Sosteniamo che dopo i decenni del ventesimo secolo che hanno portato a uno stato di decadenza morale, abbiamo un bisogno duraturo di rinnovamento spirituale e intellettuale. [...]»;

¹³ Va ricordato che nel testo approvato era stata mantenuta la previsione del consenso governativo per l'erezione di nuove diocesi cattoliche, ma che questa previsione è stata tolta da un *referendum* popolare, su cui il governo federale ha dato parere favorevole.



testo del 1874, più volte emendato, inizia con l'*invocatio Dei*¹⁴, prosegue con due articoli, l'art. 8 e l'art. 15 che proclamano il principio di non discriminazione¹⁵ e il diritto di libertà di coscienza e di religione¹⁶ e inserisce, nell'art. 72, accanto a due disposizioni tradizionali del costituzionalismo svizzero, la competenza cantonale in materia di rapporti tra Stato e Chiesa e la previsione della riserva per le autorità pubbliche federali e cantonali della competenza a prendere provvedimenti per garantire la pace religiosa, un terzo comma, introdotto successivamente con referendum propositivo, che vieta l'edificazione dei minareti¹⁷.

Nel complesso il testo svizzero appare una rivisitazione della carta di Nizza, con un'attenzione ad alcuni aspetti tipici dell'esperienza giuridica elvetica, soprattutto nella previsione dell'art. 72.

La preoccupazione fondamentale della revisione della costituzione norvegese, in questa materia, può essere vista nell'attenuazione del tasso di confessionismo presente nel testo del 1817. Così se all'art. 2 si afferma che "la base dei valori rimane la nostra eredità cristiana e umanista. La Costituzione assicura la democrazia, il rispetto della legge e i diritti umani", l'art. 16 proclama che

"tutti gli abitanti del Regno hanno il diritto al libero esercizio della loro religione. La Chiesa di Norvegia, una Chiesa evangelico-luterana, rimane la Chiesa popolare di Norvegia, e come tale è sovvenzionata dallo Stato. Le disposizioni relative alla sua organizzazione sono prescritte dalla legge. Tutte le comunità religiose e filosofiche sono ugualmente sovvenzionate".

Con quest'articolo si stabilisce la parità tra le confessioni in materia di finanziamento e si cancella l'obbligo per i fedeli luterani di educare i

¹⁴ In nome di Dio Onnipotente, Il Popolo svizzero e i Cantoni, Consci della loro responsabilità di fronte al creato.

¹⁵ "Art. 8 – 1. Tutti sono uguali davanti alla legge. 2. Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche".

¹⁶ "Art. 15 – 1. La libertà di credo e di coscienza è garantita. 2. Ognuno ha il diritto di scegliere liberamente la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche e di professarle individualmente o in comunità. 3. Ognuno ha il diritto di aderire a una comunità religiosa, di farne parte e di seguire un insegnamento religioso. 4. Nessuno può essere costretto ad aderire a una comunità religiosa o a farne parte, nonché a compiere un atto religioso o a seguire un insegnamento religioso".

¹⁷ "Art. 72 – 1. La disciplina dei rapporti tra Chiesa e Stato compete ai Cantoni. 2. Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni possono prendere provvedimenti per preservare la pace pubblica fra gli aderenti alle diverse comunità religiose. 3. L'edificazione di minareti è vietata".



figli nella loro religione. Un obbligo probabilmente sopravvissuto, il cui mancato rispetto non credo fosse più oggetto di sanzione. Da segnalare, anche perché, almeno a mio parere, più incisive nel segnalare il mutamento intervenuto, le disposizioni sul re, cui è chiesto di professare sempre la religione evangelica luterana, mentre nella costituzione precedente aveva anche il compito di conservarla e proteggerla, di regolare

“tutto ciò che riguarda i servizi religiosi ed il culto pubblico e tutti gli incontri ed assemblee concernenti questioni religiose, e [di garantire] che gli insegnanti pubblici di religione seguano le norme prescritte per loro”.

Infine scompare il vincolo, previsto dal secondo comma dell'art. 12 del testo precedente, per il quale la maggioranza dei ministri doveva professare la religione dello Stato¹⁸.

Sia pure, basandosi su questi ultimi testi, credo si possano cogliere alcune linee comuni, che, almeno a mio avviso, possono riguardare anche le costituzioni approvate nel decennio precedente. Innanzitutto vorrei sottolineare una singolare analogia. I testi che abbiamo esaminato confermano lo *status* che le precedenti costituzioni riconoscevano alle Chiese o alle confessioni. In Finlandia e in Norvegia rimane la condizione di Chiesa nazionale della confessione luterana, in Ungheria, malgrado le osservazioni che si possono fare sul contesto generale determinato dal proemio e da altre disposizioni, le Chiese e le confessioni non mutano il loro *status* di diritto privato; in Svizzera si mantiene la competenza cantonale, così come era prevista nella costituzione del 1874. Resta evidentemente da sottolineare come la dimensione istituzionale delle varie confessioni sia riconosciuta dalle varie costituzioni con modalità molto differenti. Si passa dal riconoscimento dello statuto di diritto pubblico, con

¹⁸ Norme costituzionali in vigore in Norvegia fino al 2012:

“Art. 2 – Tutti gli abitanti del Regno hanno il diritto di esercitare liberamente la loro religione. La religione evangelico-luterana rimane la religione ufficiale dello Stato. Gli abitanti che professano questa religione devono allevare in essa i loro figli.

Art. 4 – Il Re deve professare sempre la religione evangelico-luterana, conservarla e proteggerla.

Art. 12, comma 2 – Più della metà del numero dei membri del Consiglio dei ministri deve professare la religione ufficiale dello Stato. [...].

Art. 16 – Il Re regola tutto ciò che riguarda i servizi religiosi ed il culto pubblico e tutti gli incontri ed assemblee concernenti questioni religiose, e garantisce che gli insegnanti pubblici di religione seguano le norme prescritte per loro.

Art. 27, comma 2 – Un membro del Consiglio dei ministri che non professi la religione ufficiale dello Stato non può partecipare ai lavori su questioni concernenti la Chiesa di Stato”.



la contemporanea affermazione del principio del confessionismo, al mantenimento della natura privatistica delle confessioni. Ancora in tutti questi testi l'equiparazione delle convinzioni filosofiche alle religioni e l'esplicito riconoscimento del diritto di manifestare la propria convinzione anche in forma collettiva, non significa la fine della previsione dell'esclusività del rapporto con le Chiese e le confessioni religiose da parte dello Stato. L'unica eccezione è rappresentata dal riconoscimento del diritto al finanziamento alle comunità sia religiose che filosofiche da parte della costituzione norvegese.

Un secondo rilievo è la presenza di disposizioni che, nel riconoscere la dimensione istituzionale del fattore religioso, non si discostano dalle costituzioni precedenti. Così la Norvegia e la Finlandia mantengono il confessionismo che le caratterizzava, la Svizzera conferma la competenza cantonale in materia di rapporti tra Stato e Chiesa e l'Ungheria non si discosta dalle scelte del testo del 1991.

Va poi annotato che, dal punto di vista lessicale, continua a prevalere l'utilizzazione del lemma *Chiesa* per indicare tutte le confessioni religiose, a segnalare la persistenza nel diritto ecclesiastico del retaggio delle sue origini storiche, che affondano nel diritto canonico e nelle religioni del ceppo cristiano. Anche questa peculiarità conferma il collegamento ancora molto forte esistente tra religioni e stati nazionali. Se è vero, come nota Ventura, che

“[il modello di approccio *Church and State*] perde di centralità ed esclusività. Rappresenta ancora un riferimento inevitabile, ma non è più in grado di contenere (esaurire) una problematica fattasi negli ultimi decenni sempre più vasta e complessa”¹⁹,

risulta evidente, alla luce di quanto osservato, che la previsione contenuta nel primo comma dell'art. 17 TFUE non riconosce tanto una pressione delle confessioni, ma piuttosto il persistere, malgrado tutto, di un modello di rapporti esistente, e in essa va vista prima che la resistenza dei paesi dell'Unione a vedere ridotta, per un intervento europeo, la loro autonomia in questo campo, una effettività difficoltà a ricondurre a parametri comuni la disciplina della religione.

Non intendo assolutamente sottovalutare gli aspetti che differenziano le nuove dalle vecchie costituzioni, mi limito a osservare che lo *status* delle Chiese e delle confessioni non è sostanzialmente mutato con

¹⁹ M. VENTURA, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal Church and State al Law and Religion*, in *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 203.



queste nuove costituzioni, mentre la novità più rilevante è costituita dall'esplicita inclusione nei nuovi testi dell'equiparazione delle fedi religiose alle convinzioni filosofiche, come previsto dagli articoli 8 e 15 della costituzione svizzera e dagli articoli 6 e 11 di quella finlandese²⁰, così come dalle costituzioni ungherese e norvegese, rispettivamente, agli articoli 7 e 16. Una tale novità non intacca, tuttavia, il progressivo crescere delle applicazioni del principio di cooperazione che riguarda le confessioni religiose. Tale principio, peraltro, inserito nella linea di altre costituzioni di questo periodo, è proclamato dal testo costituzionale ungherese ("Lo Stato collabora con le Chiese per fini di utilità collettiva"), e dalla costituzione finlandese che prevede nel suo testo fondamentale il principio della sovvenzione delle comunità religiose e filosofiche, nel quale si deve cogliere una forma di concretizzazione di quello di cooperazione. Quello che aveva costituito uno dei capisaldi delle disposizioni concordatarie che negli anni del pontificato di Giovanni Paolo II e di Benedetto XVI hanno trovato un nuovo spazio, ridiventando una delle fonti più diffuse della disciplina della Chiesa cattolica nei paesi europei ed extraeuropei di quegli anni, si trasforma in un principio costituzionale²¹.

Sotto questo profilo rimangono valide, anche in questo scorcio di secolo, le osservazioni di Ferrari secondo le quali

"il modello europeo occidentale è articolato in modo tale da rifletterne la diversità (per storia, per numero dei fedeli, radicamento sociale, e via dicendo) nella pluralità di statuti giuridici predisposti per le varie organizzazioni religiose" e che "la maggior parte dei paesi usciti dal comunismo ha optato per il modello dell'Europa occidentale, ritenendolo più consono alla propria storia e più adatto alla propria struttura sociale"²².

²⁰ "Art. 6 [...] Nessuno, senza un motivo ragionevole, può essere trattato diversamente da altre persone sulla base del sesso, età, origine, lingua, religione, convinzione, opinione, salute, disabilità o altre ragioni che riguardano la sua persona.

[...]

Art. 11 – Tutti godono della libertà di religione e di coscienza.

La libertà di religione e di coscienza include il diritto a professare e praticare una religione, il diritto a esprimere le proprie convinzioni e il diritto di essere membro o di rifiutare di essere membro di una comunità religiosa. Nessuno può essere obbligato, contro la propria coscienza, a partecipare alla pratica di una religione".

²¹ **G. DALLA TORRE**, *L'attività concordataria di Giovanni Paolo II*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) n. 20/2012; **R. ASTORRI**, *La politica concordataria della Santa Sede dopo il Concilio Vaticano II*, [di prossima pubblicazione].

²² **S. FERRARI**, *Chiesa e Stato nell'Europa post-comunista*, in *Diritto e religione nell'Europa*



3 - La bilateralità con particolare riferimento alla Germania

E tuttavia il principio di cooperazione trova la sua espressione più rilevante, nel modello convenzionale della Repubblica Federale tedesca, che si è esteso progressivamente con la firma, intervenuta dopo la riunificazione, di numerosi accordi tra i *Länder* e le confessioni religiose²³. A mio avviso, il progressivo ampliarsi della bilateralità ha portato a un rafforzamento, nel sistema costituzionale tedesco, dell'importanza del principio del riconoscimento dello statuto di diritto pubblico alle confessioni che, costituisce in molti casi, la premessa per la stipula della convenzione. Secondo Robbers, infatti

“Il ne faut pas interpréter cette forme juridique comme une identification particulière de l'État et des Églises, mais au contraire comme une reconnaissance de l'État dans cette description de l'importance des Cultes pour la vie publique”²⁴.

Costituiscono una singolare testimonianza di quanto diciamo i quattro accordi firmati dalla Città-Stato di Amburgo, con la Santa Sede²⁵, con la Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche²⁶, con tre

post-comunista, a cura di S. Ferrari, W. Cole Durham Jr, E. A. Sewell, Bologna, il Mulino, 2004, p. 504.

²³ A oggi in tutti i *Länder* vigono accordi generali con la Chiesa evangelica (in alcuni è in vigore l'accordo tra Chiesa evangelica e Prussia del 1931), con la Chiesa cattolica (tranne Berlino. Anche in questo caso in alcuni è vigente il concordato solo con la Prussia del 1931) e (con l'eccezione della Turingia) con la comunità ebraica. Infatti, negli anni tra 1983 e il 2012, oltre all'accordo tra il Reich e il *Zentralrat der Juden in Deutschland* del 2003, 15 *Länder* hanno firmato accordi con le comunità ebraiche locali.

²⁴ «Les Cultes ayant le plus grand nombre de membres en République fédérale d'Allemagne, mais aussi un grand nombre de plus petits Cultes disposent d'un statut de collectivité de droit public... À la différence cependant des autres collectivités de droit public, les Cultes ne sont pas intégrés avec ce statut dans la structure étatique. Ils conservent de même en tant que collectivité de droit public l'intégralité de leur droit à la libre détermination. Il ne faut pas interpréter cette forme juridique comme une identification particulière de l'État et des Églises, mais au contraire comme une reconnaissance de l'État dans cette description de l'importance des Cultes pour la vie publique. Il n'existe que quelques droits particuliers qui soient attachés à ce statut. Chaque Culte reçoit, sur demande du Land compétent en la matière, le statut de collectivité de droit public, lorsqu'il offre une garantie de durée au vue de sa constitution et du nombre de ses membres (art. 137 al. 2 phr. 2 WRV, art. 140 GG). Suite à un très long litige, il a été décidé que ce statut doit également être reconnu aux témoins de Jehovah dans le Land de Berlin». **G. ROBBERS**, *State and Church in Germany*, in G. Robbers (ed.), *État et Églises dans l'Union européenne*, 2ème édition, Nomos, Baden Baden, 2008, p. 85.

²⁵ *Accordo fra la Santa Sede e la Città Libera e Anseatica di Amburgo*, 29 novembre 2005

²⁶ *Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Nordelbischen Evangelisch-*



organizzazioni islamiche, con il DITIB-Landesverband Hamburg, con la SCHURA-Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg e con il Verband der Islamischen Kulturzentren²⁷, e con la comunità alevita tedesca²⁸.

Gli accordi amburghesi con le confessioni religiose rappresentano un complesso che potremmo definire organico e presentano due profili di interesse. Il primo riguarda l'esplicito riconoscimento del ruolo delle religioni nella vita pubblica, il secondo il fatto che la Città Stato di Amburgo, pur appartenendo alla Germania Ovest, appartiene a quel gruppo di *Länder* che, solo dopo la riunificazione ha deciso di firmare convenzioni con le confessioni presenti nel *Land* stesso, tanto che ai quattro accordi citati va aggiunto quello con la comunità ebraica del 2007²⁹.

Negli accordi si sottolinea con forza il contributo delle religioni alla crescita della società pluralistica, che avviene nella cooperazione con lo Stato e nella garanzia della loro autonomia derivante dal contesto pluralista e democratico garantito dalla costituzione federale. Il significato di queste affermazioni è rafforzato dal ripetersi di espressioni simili in tutte le convenzioni, ma anche dalla evidente volontà delle parti di adeguare tali espressioni ai caratteri delle confessioni interessate³⁰.

Lutherischen Kirche, 29 novembre 2005.

²⁷ *Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem DITIB-Landesverband Hamburg, SCHURA - Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg und dem Verband der Islamischen Kulturzentren*, 13 novembre 2012.

²⁸ *Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V.*, 29 novembre 2012.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno federale, in Germania la grande maggioranza dei mussulmani è sunnita (74%), gli aleviti sono il 13% e gli sciiti il 7%.

²⁹ *Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Jüdischen Gemeinde in Hamburg*, 20 giugno 2007.

³⁰ «*in dem Bewusstsein der Eigenständigkeit von Staat und Kirche, im gegenseitigen Respekt vor ihrem Selbstbestimmungsrecht und in Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf der Grundlage der vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland garantierten Stellung der Kirche im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat*» (Accordo fra la Santa Sede e la Città Libera e Anseatica di Amburgo, 29 novembre 2005).

«*im Bewusstsein der Unterschiedlichkeit des geistlichen Auftrags der Kirchen und der weltlichen Aufgaben des Staates und der gemeinsamen Aufgaben zum Wohle der Menschen in Hamburg, auf der Grundlage der vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland garantierten Stellung der Kirchen im freiheitlich demokratischen Rechtsstaat.*» (Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche, 29 novembre 2005).

«*in dem Bewusstsein, dass die Bürgerinnen und Bürger islamischen Glaubens einen bedeutenden Teil der Bevölkerung der Freien und Hansestadt Hamburg bilden und der Islam als ihr gelebter Glaube zu einem festen Bestandteil des religiösen Lebens geworden ist, in dem*



Pur tenendo presente il particolare contesto dell'ordinamento tedesco, da questi accordi, emerge un forte riconoscimento del ruolo della religione nella vita pubblica, la cattolica e la luterana, nonché dell'Islam, almeno nelle realtà che hanno sottoscritto i due accordi. Una conseguenza, non secondaria, di tale riconoscimento è il rilievo assunto, negli accordi stessi, dall'attività di carità delle Chiese, un rilievo che, per lo stretto collegamento che i testi pongono tra tutela della libertà delle Chiese e

Wunsch, die Freiheit der Religionsausübung der Bürgerinnen und Bürger islamischen Glaubens als Teil einer pluralen und weltoffenen Gesellschaft zu bestätigen und zu bekräftigen, in der Überzeugung, dass Religion einen wertvollen Beitrag als Mittlerin zwischen unterschiedlichen Kulturen und Traditionen zu leisten vermag, in dem Wunsch, die Beteiligung der islamischen Religionsgemeinschaften am religiösen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben der Stadt anzuerkennen und zu unterstützen.

Art. 1 (Glaubensfreiheit und Rechtsstellung)

1. Die Freie und Hansestadt Hamburg gewährleistet der Freiheit, den islamischen Glauben zu bekennen und auszuüben, den Schutz durch Verfassung und Gesetz. Die Vertragsparteien stimmen darin überein, dass die Achtung des religiösen Bekenntnisses untrennbar mit der Achtung und Toleranz gegenüber anderen Religionen und Weltanschauungen und abweichenden Anschauungen und Handhabungen der eigenen Religion verbunden ist.

2. Die islamischen Religionsgemeinschaften ordnen und verwalten ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Die Vertragsparteien bekennen sich zum Grundsatz der Neutralität des Staates gegenüber Religionen und Weltanschauungen und zur vollständigen Geltung und Achtung der staatlichen Gesetze. Sie werden hierfür entschieden eintreten, auf entgegenstehende Äußerungen verzichten sowie sich gegen widersprechende Anschauungen wenden.» (Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem DITIB-Landesverband Hamburg, SCHURA - Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg und dem Verband der Islamischen Kulturzentren, 13 novembre 2012).

«in dem Bewusstsein, dass die Bürgerinnen und Bürger alevitischen Glaubens nach einer mehr als 50-jährigen Migrationsgeschichte zu einem festen Bestandteil der deutschen und der Hamburger Gesellschaft geworden sind, in Würdigung der aktiven Beteiligung der Alevitischen Gemeinde und ihrer Mitglieder am religiösen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben der Stadt, in dem Wunsch, das alevitische Leben in Hamburg anzuerkennen und zu unterstützen. Art. 1 (Glaubensfreiheit und Rechtsstellung)

1. Die Freie und Hansestadt Hamburg gewährleistet die Freiheit des alevitischen Glaubens nach Verfassung und Gesetz. Sie stimmt mit der Alevitischen Gemeinde darin überein, dass die Achtung des religiösen Bekenntnisses untrennbar mit der Achtung und Toleranz gegenüber anderen Religionen und Weltanschauungen sowie gegenüber abweichenden Anschauungen und Handhabungen der eigenen Religion verbunden ist.

2. Die Alevitische Gemeinde ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Die Vertragsparteien bekennen sich zum Grundsatz der Neutralität des Staates gegenüber Religionen und Weltanschauungen und zur vollständigen Geltung und Achtung der staatlichen Gesetze. Sie werden hierfür entschieden eintreten, auf entgegenstehende Äußerungen verzichten sowie sich gegen widersprechende Anschauungen wenden» (Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V., 13 novembre 2012).



tutela della loro attività di carità, la quale non può non avere come presupposto la sua dimensione teologica, costituisce una delle premesse del riconoscimento del ruolo pubblico delle Chiese e offre una coloritura particolare del principio di sussidiarietà, cui l'ordinamento tedesco rimanda tale attività³¹.

Le osservazioni fin qui fatte confermano il carattere di punto d'arrivo degli accordi amburghesi. Infatti, oltre che nelle convenzioni firmate dalla Santa Sede negli anni successivi alla riunificazione, trovano un precedente negli accordi che molti *Länder* hanno stipulato con le Chiese protestanti, negli stessi anni; il primo è quello del Sachsen-Anhalt del 1993³², seguito da quello del Meclemburgo-Pomerania Anteriore del 1994³³, dal Brandeburgo del 1996³⁴, e, con una prospettiva sempre più

³¹ Per la situazione italiana mi limito a richiamare l'ancora attuale **G. DALLA TORRE**, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano. Aspetti dogmatici e spunti ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 1979. Per un aggiornamento anche bibliografico, vedi J. Miñambres [a cura di], *Diritto canonico e servizio della carità*, Giuffrè, Milano, 2008.

³² « [...]

- als Ausdruck des gemeinsamen Willens, unter Beachtung des Grundrechts der Religionsfreiheit und des Grundsatzes der gegenseitigen Unabhängigkeit von Staat und Kirche die Eigenständigkeit und den Öffentlichkeitsauftrag der Kirche zu wahren,

- in der Absicht, in einer freien Gesellschaft und in einem religiös und weltanschaulich neutralen Staat die bildungs- und kulturpolitische sowie die diakonische Tätigkeit der Kirchen im Lande Sachsen-Anhalt zu fördern» (Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit den Evangelischen Landeskirchen in Sachsen-Anhalt, 15 settembre 1993).

³³ «[...]

- auf der Grundlage der vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und von der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern gewährleisteten Stellung der Kirchen im freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat,

- in Anknüpfung und Fortentwicklung der rechtlichen Regelungen, die insbesondere in dem Vertrag zwischen dem Freistaat Mecklenburg-Schwerin und der Evangelisch-Lutherischen Kirche von Mecklenburg-Schwerin vom 2. Mai 1930 und in dem Vertrag zwischen dem Freistaat Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen vom 11. Mai 1931 ihren Niederschlag gefunden haben, - im Respekt vor der Religions- und Glaubensfreiheit des einzelnen und in Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen,

- im Bewußtsein der Unterschiedlichkeit des geistlichen Auftrages der Kirchen und der weltlichen Aufgaben des Staates,

- in der Überzeugung, daß die Trennung von Staat und Kirche gleichermaßen Distanz und Kooperation gebietet,

- in Würdigung der Bedeutung, die christlicher Glaube, kirchliches Leben und diakonischer Dienst auch im religiös neutralen Staat für das Gemeinwohl und den Gemeinsinn der Bürger...».

Vertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche [Güstrower Vertrag], 20 gennaio 1994.

³⁴ «auf der Grundlage der Stellung der Kirche im freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat, wie sie auch im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und in der



simile a quella degli accordi amburghesi, dai due accordi del 2007, quelli del Baden-Württemberg³⁵ e di Berlino³⁶.

Da questi testi si ricava che la firma degli accordi con le confessioni in questione, indipendentemente dalla loro natura, corrisponde a una valutazione esplicitamente positiva sul ruolo della religione nella dinamica sociale che si esprime nella vita del Land. Come ha osservato Varnier, in riferimento alla situazione italiana, uno dei caratteri della società contemporanea risulta essere

Verfassung des Landes Brandenburg garantiert wird,

[...],

- in Achtung der Religions- und Glaubensfreiheit des einzelnen und in Anerkennung der Bedeutung, die christlicher Glaube, kirchliches Leben und diakonischer Dienst auch im religiös neutralen Staat haben,

- in der Überzeugung, daß das Verhältnis von Staat und Kirche gleichermaßen von Unabhängigkeit und Kooperation geprägt ist und mit dem Ziel, dieses Verhältnis dauerhaft zu gestalten» (Vertrag zwischen dem Land Brandenburg und den evangelischen Landeskirchen in Brandenburg, 8 novembre 1996).

³⁵*«in Anerkennung der Bedeutung der Kirchen für die Bewahrung und Festigung der religiösen und sittlichen Grundlagen des menschlichen Lebens;*

eingedenk der bleibenden Verantwortung der Kirchen für christlichen Glauben, kirchliches Leben und diakonischen Dienst auch in deren Bedeutung für das Gemeinwohl und den Gemeinsinn der Bürgerinnen und Bürger im religiös neutralen Staat;

[...],

in Würdigung jener Verträge als eines Schrittes zur Gewinnung der durch die deutsche Verfassung vom 11. August 1919 gebotenen freiheitlichen Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche,

haben in Übereinstimmung über den Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen und ihre Eigenständigkeit auf der Grundlage der vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und von der Verfassung des Landes Baden-Württemberg gewährleisteten Stellung der Kirchen im freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat beschlossen» (Vertrag des Landes Baden-Württemberg mit der Evangelischen Landeskirche in Baden und mit der Evangelischen Landeskirche in Württemberg, 17 ottobre 2007).

³⁶ *«Das Land Berlin... und die Evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz...*

- als Ausdruck des gemeinsamen Willens, auf der Grundlage der Glaubens- und Gewissensfreiheit die Eigenständigkeit und den Öffentlichkeitsauftrag der Kirche zu wahren,

- in der Überzeugung, dass das Verhältnis von Staat und Kirche gleichermaßen von Unabhängigkeit und Kooperation geprägt ist,

- in der Absicht, in einer freien Gesellschaft und in einem religiös und weltanschaulich neutralen Staat die kulturelle, diakonische und Bildungstätigkeit der Kirche im Land zu fördern,

[...],

- mit dem Ziel, die Grundlagen für das Verhältnis zwischen Staat und Kirche in einer freiheitlichen Gesamtordnung umfassend und dauerhaft zu gestalten» [Vertrag des Landes Berlin mit der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (Evangelischer Kirchenvertrag Berlin), 20 febbraio 2006].



«il riconoscimento della “dimensione sociale e pubblica del fattore religioso”, come qualcosa che risulta dinamico e, pertanto, non può essere reso statico: tale dimensione implica, perciò, distinzione e collaborazione tra società civile e società religiosa»³⁷.

Nella stessa direzione si sono mossi anche altri paesi europei, dove non solo sono stati firmati nuovi concordati, ma anche intese con confessioni diverse dalla cattolica. È il caso dell'Italia, ma anche di molti stati dell'Europa centrale e orientale, in particolare della penisola balcanica che ha portato alla firma di accordi con confessioni, anche estranee al ceppo giudaico-cristiano. Così la Slovenia³⁸, la Croazia³⁹, l'Albania⁴⁰, ma anche l'Ungheria⁴¹ e la Repubblica slovacca⁴².

4 – Osservazioni conclusive

³⁷ G. B. VARNIER, *Politica*, cit., pp. 99-100.

³⁸ In Slovenia, oltre ai concordati con la S. Sede, il governo ha firmato un accordo sullo *status* giuridico della Chiesa Evangelica nella Repubblica di Slovenia (2000), un accordo sullo *status* giuridico della Chiesa Ortodossa Serba nella Repubblica di Slovenia (2004), un accordo sullo *status* giuridico della Chiesa Pentecostale nella Repubblica di Slovenia (2004), un accordo sullo *status* giuridico della comunità Musulmana nella Repubblica di Slovenia (2007).

³⁹ In Croazia, un paese nel quale la bilateralità riguarda un relevantissimo numero di confessioni, accanto agli accordi concordatari con la Chiesa cattolica per la collaborazione in campo educativo e culturale, per l'assistenza religiosa (polizia e forze armate), per le questioni economiche (1996), per l'insegnamento della religione cattolica (1999), sono state firmate intese tra la conferenza episcopale e vari ministeri sulla modalità di attuazione dei rispettivi obblighi finanziari, sulla radio televisione, sull'assistenza pastorale nelle carceri. La Croazia ha anche concluso accordi con altre 14 comunità religiose, i musulmani e i serbo-ortodossi (2002), gli evangelici, i riformati, i pentecostali, i cristiani avventisti, i battisti, la Chiesa di Dio, la Chiesa di Cristo, gli avventisti del settimo giorno, l'Unione delle Chiese pentecostali, i bulgari ortodossi, i macedoni ortodossi, i vecchi cattolici (2003). E nel 2011 è stato firmato un accordo tra il Governo croato e l'Unione delle Comunità Ebraiche e la Comunità Ebraica Bet Israel.

Per un puntuale aggiornamento delle disposizioni in questo campo nei paesi dell'Europa centro-orientale, cfr. il sito licodu.cois.it

⁴⁰ In Albania, il governo ha concluso accordi con la Chiesa cattolica, con le comunità ortodossa, musulmana sunnita e musulmana Bektashi e con la Fraternità evangelica d'Albania.

⁴¹ In Ungheria, oltre agli accordi con la S. Sede, sono state firmate nel dicembre 1998 intese con la Chiesa luterana, con la Chiesa riformata, con la Chiesa ortodossa serba, diocesi di Buda e nel 2000 con l'alleanza delle comunità ebraiche d'Ungheria.

⁴² In Slovacchia, oltre che con la Chiesa cattolica, è stato firmato un accordo collettivo con le Chiese registrate sulla base di una legge del 1991, successivamente modificato nel 2000.



Paradossalmente proprio la crescita, potremmo dire esponenziale, del numero degli accordi e dei paesi dove sono stati firmati ha segnato forse un "indebolimento" della bilateralità. Da un lato, infatti, gli accordi si collocano in un contesto, quello della multireligiosità o della multiculturalità⁴³, che sembrerebbe portare, secondo la notazione di Casuscelli a proposito della situazione italiana, ma si dovrebbe estendere l'osservazione anche al contesto europeo con la rilevante eccezione del sistema tedesco, allo "sgretolamento del sistema"⁴⁴.

Se appare ancora vera l'osservazione di Margiotta Broglio, secondo il quale le condizioni odierne in Europa sono profondamente

"diverse da quelle che hanno consentito nell'età moderna di regolare giuridicamente il fattore confessionale entro gli stretti confini nazionali favorendo, in diversa misura, e nonostante alte proclamazioni costituzionali di uguaglianza, le confessioni storicamente, culturalmente e politicamente dominanti nei singoli Stati"⁴⁵, anche perché "la multiculturalità ha infranto la residua uniformità culturale e religiosa dei nostri paesi e ha mischiato le carte della storia e dell'evoluzione"⁴⁶,

rimane comunque da interrogarsi circa le conseguenze, per le confessioni, della proliferazione degli accordi, certamente espressione del principio di bilateralità, ma spesso contenitori di una normativa, la cui doppia valenza, confessionale e statutale, riguarda aspetti che non attengono alle materie tradizionali per le quali la bilateralità rappresentava la possibilità di meglio garantire la libertà religiosa, ma piuttosto a materie che, in senso classico, non possono essere definite *res mixtae* e rischiano di rendere le istituzioni religiose soggette, in maniera più pregnante rispetto al passato, al diritto nazionale.

⁴³ Sulle problematiche derivanti dall'uso di queste espressioni, vedi **M. RICCA**, 'Multireligiosità', 'multiculturalità', 'reazioni dell'ordinamento'. *Tre segnavia per il diritto interculturale*, in [A. Fuccillo, a cura di], *Multireligiosità e reazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 157-179.

⁴⁴ **G. CASUSCELLI**, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in [A. Fuccillo, a cura di], *Multireligiosità*, cit., p. 73.

⁴⁵ **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 88.

⁴⁶ **C. CARDIA**, *Laicità dello Stato, appartenenze religiosa e ordinamento giuridico: prospettiva secolare*, in *Annuario DIRECOM (VII)*, 2008, *Politica senza religione? Laicità dello Stato, appartenenza religiosa e ordinamento giuridico*, p. 24.



In realtà, l'approdo di questi accordi che si estendono non solo a varie confessioni, ma anche a materie che, nel passato, non erano oggetto di accordi bilaterali, rischia di essere una non voluta pervasività del diritto statale, che, anche per la più chiara distinzione degli ordini, frutto dell'esperienza giuridica europea, salvaguarda con il diritto comune materie che prima, come si è detto, trovavano nel diritto concordatario o frutto di intese, la fonte di una disciplina più rispettosa della libertà religiosa, andando spesso a disciplinare bilateralmente materie abbandonate dal diritto confessionale.

Ne deriva una modalità nuova di "nazionalizzazione" delle confessioni, che non ha perso il senso che aveva avuto nell'età moderna, ma che continua a frammentare l'universalità delle religioni, almeno dal punto di vista istituzionale. In questa direzione credo si debba considerare anche quella che deve essere ritenuta la novità istituzionale più rilevante intervenuta negli ultimi due secoli all'interno della Chiesa cattolica, la nascita delle conferenze episcopali. Esse sono nate come il tentativo di creare un soggetto canonico capace di essere fonte di diritto canonico particolare a livello nazionale, anche se

«- ad eccezione dei pochi casi in cui era stata consentita la celebrazione di concili "nazionali", come era avvenuto in Irlanda e negli Stati Uniti d'America- la promulgazione di tali norme, per via pattizia o anche unilaterale, restava rigorosamente riservata alla Santa Sede»⁴⁷.

Dopo il concilio Vaticano II, che ha definito la natura e il ruolo delle conferenze, senza tuttavia dar loro una qualche competenza legislativa⁴⁸, la ripresa, negli anni successivi, dell'attività concordataria della S. Sede ha portato al fatto che numerosi concordati contengano norme che prevedono nuove intese e che chiamano le conferenze "a produrre diritto particolare in materie che esulano da quelle attribuite dal codice alla loro competenza legislativa"⁴⁹. Come ha notato Dalla Torre,

"non solo si amplia la sfera del diritto particolare di origine pontificia, giacché le norme pattizie immesse nell'ordinamento canonico

⁴⁷ G. FELICIANI, *La Chiesa di fronte agli Stati*, in *Le pietre, il ponte e l'arco. Scritti scelti*, Milano, V&P, 2013, p. 320.

⁴⁸ Come è stato notato, il decreto sui vescovi «si limita ad affermare che, in linea di principio, le conferenze possono prendere decisioni giuridicamente vincolanti, senza peraltro attribuire ai *coetus* nessuna competenza legislativa». G. FELICIANI, *Le conferenze episcopali*, Bologna, il Mulino, 1974, p. 385.

⁴⁹ G. FELICIANI, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni fra la Chiesa e gli Stati*, in *Le pietre, cit.*, p. 366.



vengono a implementare tale fonte normativa, ma si amplia anche il diritto particolare di produzione delle conferenze episcopali, sia sul piano delle norme attuative delle disposizioni concordatarie sia sul piano delle norme prodotte da ulteriori intese tra conferenze episcopali ed autorità statali, previste talora dagli stessi concordati⁵⁰.

Questa nuova situazione delle conferenze trova il suo riconoscimento nei documenti pontifici, nei quali si constata che esse hanno assunto

«il ruolo di organo preferito dai Vescovi di una nazione o di un determinato territorio per lo scambio di vedute, per la consultazione reciproca e per la collaborazione a vantaggio del bene comune della Chiesa: “esse sono diventate in questi anni una realtà concreta viva ed efficiente in tutte le parti del mondo”»⁵¹,

e che, secondo *Apostolorum successores*, hanno la funzione del “dialogo unitario con l’autorità politica comune a tutto il territorio”⁵².

Ne deriva un curioso paradosso: i settori tradizionali degli accordi concordatari come le nomine agli uffici sono, sulla base del principio costituzionale della libertà religiosa, nella sostanza coperti dall’affermazione della non ingerenza dello Stato, mentre si allarga progressivamente la disciplina bilaterale a settori considerati “religiosamente sensibili”. Un tale processo, che si accompagna all’estendersi dell’attività degli enti ecclesiastici a settori non inclusi nel novero delle attività di religione e di culto, porta, nei settori abbandonati dal diritto confessionale e, nel caso della Chiesa cattolica, dal diritto canonico (mi riferisco in particolare al diritto patrimoniale, o agli ambiti dove la cooperazione con lo Stato sollecita la firma di accordi o intese) a un collegamento tra l’ampliamento della loro potestà, anche legislativa, e l’assunzione della titolarità di interlocutori dell’autorità politica comune al territorio.

A nostro avviso, questo rappresenta una grande novità sotto due profili. Il primo riguarda il fatto che, negli anni precedenti il concilio, le disposizioni concordatarie non determinavano la produzione di un diritto

⁵⁰ G. DALLA TORRE, *L’attività concordataria*, cit., p. 7.

⁵¹ JOANNES PAULUS PP. II, *Litterae apostolica motu proprio datae Apostolos suos de theologica et juridica natura Conferentiarum Episcoporum*, 21 maggio 1998, in *Enchiridion Vaticanum*, 17, Documenti ufficiali della Santa Sede 1998, Bologna EDB, 2000, p. 528

⁵² CONGREGAZIONE DEI VESCOVI, *Direttorio Successori degli apostoli (Apostolorum successores) per il ministero pastorale dei vescovi*, 2 febbraio 2004, in *Enchiridion Vaticanum*, 22, Documenti ufficiali della Santa Sede 2003-2004, Bologna EDB, 2006, p. 1079.



complementare ulteriore, ma si esaurivano nell'attuazione delle conseguenze derivanti dalla natura contrattuale di talune disposizioni. Si trattava di un diritto particolare che raggiungeva la sua finalità, nel diritto della Chiesa, in forza della promulgazione dell'accordo nell'ordinamento canonico. I concordati di Giovanni Paolo II, ma anche i più recenti, rimandano spesso ad altri accordi, e, rispetto al diritto codiciale, assumono la funzione del mandato speciale della S. Sede che qualifica le materie ulteriori, rispetto al diritto universale, per le quali una conferenza ha specifica competenza legislativa. Una competenza legislativa che, in sede conciliare, aveva sollevato non poche perplessità, tanto da indurre Giorgio Feliciani a osservare che

“la maggior parte dei padri, pur essendo convinta dell'opportunità di riconoscere alle conferenze una vera e propria autorità legislativa, pone un impegno veramente singolare nel delimitarla il più rigorosamente possibile e nel renderne quanto mai difficoltoso l'esercizio”⁵³.

Questa evoluzione s'inserisce in un contesto che, sullo scenario dell'Unione, vede l'affiancarsi alle tradizionali Chiese nazionali luterane o anglicane, delle Chiese autocefale dell'Europa orientale. Ne consegue un evidente scollamento tra la dimensione istituzionale delle confessioni, che tende a rimandarle al carattere nazionale e l'universalismo che è insito nel loro essere risposta universale alla domanda di senso⁵⁴.

Le conclusioni cui l'osservatore deve arrivare sono, paradossalmente, quelle della divaricazione tra l'aspetto istituzionale del fenomeno religioso e delle associazioni filosofiche, apparentemente sempre più ancorato alla dimensione nazionale, e il superamento di tale dimensione in una prospettiva transnazionale che, nel contesto della globalizzazione, le religioni e le convinzioni hanno acquisito come portatrici di una risposta di senso, capace di superare i confini dello stato nazionale e di seguire gli spostamenti dei fedeli o degli aderenti a una visione del mondo. Sotto questo secondo profilo, nemmeno l'Unione europea sembra essere riuscita, o avere voluto, a rompere uno schema che risale allo *ius publicum europaeum*. L'art. 17 TFUE⁵⁵ racchiude in modo

⁵³ G. FELICIANI, *Le conferenze*, cit., p. 384.

⁵⁴ Come nota Feliciani, questo può generare in paesi che mantengono le relazioni diplomatiche con la S. Sede «qualche problema di non facile soluzione. In tale situazione, infatti, il governo si trova di fronte a due distinti soggetti, ambedue legittimati, sia pure a diverso titolo, a rappresentare la comunità cristiana, senza che sia ben chiaro come si articolino e si coordinino le loro competenze». G. FELICIANI, *Gli episcopati*, cit., p. 374.

⁵⁵ Articolo 17 del TFUE:



emblematico i poli della dinamica cui abbiamo accennato. Da un lato l'affermazione del rispetto dello *status* di cui le Chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli stati membri in virtù del diritto nazionale porta l'Unione, forse anche suo malgrado, ad accettare come interlocutori del dialogo di cui al terzo comma Chiese di stato, Chiese o confessioni che sono corporazioni di diritto pubblico, Chiese o confessioni che hanno la natura di persone giuridiche di diritto privato, organizzazioni filosofiche e non confessionali, la cui collocazione all'interno del diritto nazionale, si realizza secondo i criteri del diritto comune. L'insediamento più recente di queste ultime (ma l'osservazione vale anche per molte confessioni o Chiese), le porta a non essere appesantite dal retaggio di una storia e, dunque, a un'istituzionalizzazione, cui contribuisce anche l'accumulazione di beni e la disciplina speciale che deriva dal riconoscimento della specialità, conseguente alla loro finalità per la religione e il culto.

In tal modo, l'Unione ha attenuato con l'introduzione del principio del dialogo e del non intervento sullo *status* delle Chiese e delle confessioni nei singoli paesi, la prospettiva separatista che sembrava ineluttabile⁵⁶. Secondo Berangère Massignon, "Le dialogue UE/religion témoigne avant tout d'un échange de légitimité entre des acteurs politiques en crise car accusés d'un déficit démocratique et des acteurs religieux en crise du fait de la sécularisation", ma, a mio avviso, si tratta di un'osservazione riduttiva che non tiene conto del fatto che le confessioni, a differenza, forse, delle associazioni filosofiche, sembrano cercare la loro legittimazione dagli stati nazionali.

La Presidenza della commissione europea ha approvato, nel luglio del 2013, degli orientamenti per l'attuazione dell'art. 17.3 TFUE⁵⁷. Si tratta

⁵⁶ "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".

⁵⁷ Non mi soffermo che in termini molto sintetici su questo aspetto, che durante l'incontro di Bologna è stato oggetto dell'intervento di Roberto Mazzola.

⁵⁷ **COMMISSIONE EUROPEA, BEPA**, *Orientamenti per l'attuazione dell'articolo 17 del TFUE da parte della Commissione europea* (in http://ec.europa.eu/bepa/index_en.htm).

Per la genesi di questi orientamenti, cfr. **M. TOSCANO**, *La decisione del Mediatore europeo del gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5/2014; per un primo approfondimento, cfr. **M. PARISI**, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo*



di dar vita a un dialogo aperto trasparente e regolare. Gli interlocutori sono la commissione e le Chiese, associazioni o comunità religiose e le organizzazioni filosofiche e non confessionali riconosciute o registrate come tali a livello nazionale e che rispettino i valori europei⁵⁸. Quale tema di discussione può essere scelto “ogni argomento rilevante nell’ambito dell’agenda dell’UE”, che sia proposto da una delle parti, e sul quale ci sia il consenso anche dell’altro interlocutore. Anche la forma che deve assumere ogni singola iniziativa di dialogo deve essere scelta concordemente dalle parti. La Commissione si impegna, poi, a rendere pubblica la documentazione concernente il dialogo e a garantirne la regolarità, attraverso ogni iniziativa che si ritenga opportuna. Si tratta di scelte che non sembrano rispondere compiutamente al problema e che riconducono di fatto le confessioni a tutti i gruppi di interesse meritevoli di essere ascoltati dalla commissione.

Rimangono da fare ancora alcune annotazioni. Se gettiamo uno sguardo spassionato alle vicende delle religioni e delle confessioni nell’Unione europea dobbiamo arrivare alla conclusione che, ben oltre la situazione di incertezza, si deve constatare una sorta di ripiegamento; da un lato lo Stato fatica a inquadrare il fenomeno religioso, sempre più incerto tra vecchie, e forse ormai inadeguate, categorie e fughe in avanti verso nuovi modelli che si rivelano utopici, dall’altro le confessioni sembrano piegarsi alla ricerca di nuove forme di presenza pubblica, le quali finiscono per mettere in discussione l’assetto tradizionale, già sottoposto a dura prova dal crescere del secolarismo.

Sul piano più strettamente giuridico sembrano aprirsi più fronti di quelli che si chiudono. A mio avviso, anche per la progressiva espansione del diritto europeo, che si affianca al rafforzamento di modalità di presenza pubblica delle confessioni che superano il confine tradizionale di quelle che il diritto statale ha qualificato come attività di religione e di culto, si apre la questione di un nuovo equilibrio tra diritto derivante da fonti bilaterali e diritto comune. Il punto di crisi quindi sembra essere determinato non tanto dal superamento della nozione di stato, quanto piuttosto dalle difficoltà a trasformare l’approccio precedente in quello che è stato qualificato come riconoscimento «[del]l’inadeguatezza della nozione di “stato” ... in favore di una più generale e capiente categoria di “diritto”»⁵⁹.

il Trattato di Lisbona, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 27/2013.

⁵⁸ Non è prevista alcuna registrazione, ma occorre comunque l’iscrizione al registro europeo per la trasparenza.

⁵⁹ M. VENTURA, *Diritto*, cit., p. 210.



È facile constatare che la stagione del costituzionalismo dei paesi dell'Unione si è sostanzialmente arrestata all'inizio dell'ultimo decennio del secolo scorso.

L'unica grande novità di questi anni costituita dall'esplicito riconoscimento della parità tra confessioni e associazioni filosofiche rimane un'affermazione di grande rilevanza, che si deve confrontare con il limite, costituito certamente dalla complessità della dimensione istituzionale del fenomeno religioso, ma soprattutto dal riconoscimento dell'autonomia di tale dimensione istituzionale presente nel costituzionalismo europeo, che non trova corrispondenza, almeno sotto questo profilo, nel caso delle associazioni filosofiche.

ABSTRACT

This essay examines the legal condition of religious denominations in the European States' new Constitutions. It focuses upon the legal provisions concerning the principle of cooperation and its application contained both in these Constitutions and in the German *Länder's* agreements signed with religious denominations after the Reunification. The inconsistencies thereby originated are also taken into account as regards both European legal rules and the condition of religious denominations within national States.