



Carlo Cardia

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

Libertà religiosa e autonomia confessionale *

SOMMARIO: 1. Normativa internazionale, libertà religiosa, autonomia istituzionale delle confessioni religiose - 2. Modernità e libertà religiosa. Crollo del totalitarismo e tramonto del giurisdizionalismo nei rapporti con le Chiese - 3. Forme residue di giurisdizionalismo benevolo. Organismi confessionali creati per legge statale e condizionamento delle Chiese - 4. Segue. Finanziamento pubblico delle Chiese, incidenza sulla libertà dei fedeli e sulla autonomia confessionale - 5. Conclusioni. Prospettive riformatrici, diritti dello Stato, diritti delle Chiese.

1 - Normativa internazionale, libertà religiosa, autonomia istituzionale delle confessioni religiose

Il Novecento è stato il secolo delle tragedie e della sconfitta della libertà religiosa (poi della sua rinascita), soprattutto a causa dei regimi dittatoriali che si sono imposti in vasti spazi d'Europa, per alcuni anni in Occidente con il totalitarismo di destra, per lungo tempo in quasi tutta l'Europa orientale con il totalitarismo di sinistra. Più che in precedenza la libertà religiosa ha seguito il destino delle altre libertà, e dall'inferno dei diritti umani, realizzato dai regimi nazista e comunista, è nata la domanda di Hanna Arendt di una nuova garanzia per la dignità umana, di "nuova legge sulla terra per l'intera umanità"¹, cioè di un nuovo Sinai capace di restituire libertà e dignità agli esseri umani. Questa nuova legge non è stata scritta con poche parole, ma si è avverata nelle Carte internazionali sui diritti della persona, nelle costituzioni democratiche che hanno ridisegnato gli ordinamenti europei, negli accordi che gli Stati hanno stipulato con le Chiese e che si sono moltiplicati negli ultimi decenni.

La rinascita e lo sviluppo della libertà religiosa nell'epoca post-totalitaria, però, non hanno riportato indietro le lancette della storia, ma

* Relazione Convegno di Lugano - 3 novembre 2008

¹ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1951), Milano, 1967, p. 594.



hanno indotto a riflettere anche sul passato, sulle asperità del separatismo ottocentesco, sulle tante forme di giurisdizionalismo imposte alle Chiese cristiane in ogni parte del vecchio continente. Si è avviata, cioè, una riflessione più ampia e generale sul rapporto tra religione e modernità, e si è determinata una revisione complessiva, tuttora in corso, delle relazioni ecclesiastiche, limitando gli interventi dello Stato all'essenziale, ed esaltando i diritti intangibili delle Chiese e delle confessioni².

In poco tempo sono caduti pregiudizi e tabù apparentemente insuperabili, che si erano nutriti di due secoli di conflitti tra Stato e Chiese. Viene meno il disegno totalitario volto a cancellare le religioni dalla società e ci si accorge che in realtà la religione è più forte di qualsiasi strumento coercitivo. Si consuma il vecchio anticlericalismo, con le sue satire e blasfemie, anche perché dopo le tragedie mondiali gli uomini non hanno più voglia di indulgere alle sciocchezze. Scompaiono le pulsioni confessioniste delle Chiese che si rendono conto che la libertà religiosa è l'unico *habitat* naturale nel quale esse possono vivere, e proporsi alla coscienza degli uomini. Ma si consumano anche le antiche tentazioni dello Stato di invadere il campo delle Chiese, di utilizzarle a propri fini, di dettare leggi che incidono sulla struttura istituzionale ecclesiastica. Lo Stato avverte di aver bisogno della religione come di un cemento etico e spirituale della società, e le Chiese vedono in una società aperta a tutte le fedi la migliore opportunità per la propria libertà. Per queste ragioni oggi non c'è ordinamento europeo, tra quelli ex-totalitari, che non abbia ripreso il cammino democratico con il riconoscimento ampio del diritto del cittadino di aderire ad una religione, e delle confessioni religiose di strutturarsi, e agire, sulla base della propria identità, degli ordinamenti che esse si sono date. Ma anche i Paesi a democrazia consolidata hanno avviato la revisione delle negatività presenti nelle proprie tradizioni, intrise di confessionismo o di ostilità antireligiosa, di giurisdizionalismo, di privilegio nazionalistico per alcune di esse. È un cammino lungo ma in pieno svolgimento. Si definisce così un nuovo patto fondamentale tra Stato e Chiesa sul finire del secondo millennio, basato sull'impegno a non compiere più gli errori del passato, ma a riconoscersi reciprocamente ed a collaborare insieme per il bene della collettività.

I riferimenti alle trasformazioni normative che vanno in questa direzione sono pressoché infiniti, e non possono essere riassunti in breve spazio. Si possono, invece, individuare quelle che sono le colonne d'Ercole del diritto di libertà religiosa, come definito dalla normativa

² Sull'argomento, C. CARDIA, *Le sfide della laicità*, Ed. San Paolo, 2007, pp. 77 ss.



internazionale, e nazionale, contemporanea: il diritto individuale di aderire ad un credo religioso, di cambiarlo, di non averne alcuno, e il diritto delle confessioni di vivere liberamente con le strutture, gli ordinamenti, la disciplina che ritengano più opportuni. Libertà dell'individuo, autonomia istituzionale delle confessioni, sono i pilastri della moderna libertà religiosa, che vivono in continua simbiosi, anche perché non c'è libertà individuale se manca la libertà istituzionale delle Chiese. Se fosse lo Stato a decidere come le confessioni devono organizzarsi, al cittadino non sarebbe riconosciuto il diritto di aderire ad una religione, bensì quello di inserirsi in realtà confessionali stabilite, o condizionate, dallo Stato³.

Vanno in questa direzione le norme fondamentali della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948 e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 1950 per la quale, oltre a garantire la libertà di religione, è previsto che non esistono limiti alla libertà religiosa se non quelle necessarie per la sicurezza pubblica, la protezione dell'ordine, della salute o della moralità pubblica o la protezione dei diritti e delle libertà di altri (art. 9). Queste norme si riproducono costantemente in altre Convenzioni e Trattati

³ Si può dire, in termini generali, che non esiste ordinamento europeo che non riconosca la libertà di autodeterminazione delle confessioni religiose. Per fare solo qualche esempio "il diritto di autodeterminazione, definito dall'art. 137 par. 3 WRV unitamente all'art. 140 GG, può essere considerato il punto di riferimento centrale di tutta l'esistenza giuridica e sociale delle comunità religiose nella Repubblica federale di Germania. Ogni comunità religiosa disciplina ed amministra i propri affari entro i limiti della legge valida per tutti. Ogni comunità religiosa gode quindi di autonomia nella disciplina dei propri affari indipendentemente dallo status giuridico che essa possiede. Il diritto di autodeterminazione riguarda materie come la dottrina e l'insegnamento religioso, le nomine agli uffici, i servizi religiosi, l'organizzazione delle attività assistenziali, le questioni che attengono al nucleo centrale delle relazioni tra datore di lavoro e lavoratore, la protezione delle informazioni". Però. "questo elenco esemplificativo non deve far supporre che il diritto di autodeterminazione sia limitato a questi casi né che la sua sfera di operatività debba essere limitata ad alcune aree definite" (G. ROBBERS, *Stato e Chiesa in Germania*, in AA. VV., *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Milano, 1996, p. 65). In Austria "l'art. 15 della StGG costituisce la principale base costituzionale dello Statuto giuridico proprio delle chiese e comunità religiose riconosciute: ognuna di queste ha il diritto di esercitare pubblicamente e collettivamente il culto, di regolare e condurre i propri affari interni in piena indipendenza" (R. POTZ, *Stato e Chiesa in Austria*, in AA. VV., *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 257). La Costituzione Italiana afferma all'articolo 7 che "Stato e Chiesa cattolica sono, ciascuno nel suo ordine, indipendenti e sovrani", mentre per l'articolo 8 "le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano".



internazionali, ad esempio nell'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966. Un richiamo particolare merita il Documento finale della C.S.C.E di Vienna del 1989 nel quale sono previsti diritti specifici delle comunità religiose, e tra questi il diritto "organizzarsi secondo la propria struttura gerarchica e istituzionale", e il diritto di "scegliere, nominare e sostituire il proprio personale conformemente alle rispettive esigenze e alle proprie norme nonché a qualsiasi intesa liberamente accettata fra esse e il proprio Stato". Si tratta di una previsione particolarmente significativa non tanto per il suo contenuto, già implicito nel riconoscimento del diritto di libertà religiosa, quanto perché essa risponde a quella esigenza di autonomia, e di libertà di autogoverno, che le Chiese sentivano soprattutto nei Paesi dell'est europeo, ormai sull'orlo del collasso che avverrà nello spazio di pochi mesi, in antitesi ai tentativi che nell'area a egemonia comunista erano stati realizzati per creare Chiese parallele, comunque influenzate dalle autorità politiche mediante pesanti ingerenze nella loro vita interna.

Di particolare significato, ancora, è la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale più volte ha richiamato l'esigenza di riconoscere l'autonomia delle confessioni religiose come "istituzioni di tendenza", alle quali ciascuno aderisce liberamente ma nelle quali si agisce nel rispetto delle regole giuridiche che ciascuna Chiesa si è data⁴. La piena libertà di adesione ad una Chiesa comporta che il singolo, fedele o ministro di culto, adempia ad obblighi previsti dall'ordinamento istituzionale ecclesiastico, dal momento che "gli Stati non sono tenuti ad intervenire perché le Chiese garantiscano ai loro ministri o ai loro membri libertà di religione o di opinione. Persone che ritengano di subire dalla Chiesa imposizioni in conflitto con le proprie opinioni devono avere il diritto di lasciare il proprio incarico: questa è, secondo la Commissione, una garanzia di libertà di pensiero, di coscienza e di religione"⁵.

2 - Modernità a libertà religiosa. Crollo del totalitarismo e tramonto del giurisdizionalismo nei rapporti tra Stato e Chiesa

⁴ Cfr. M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea*, Torino, 2001, pp. 82 ss. Ventura ricorda che "la giurisprudenza ha interpretato l'art. 9 (della CEDU) nel senso della subordinazione del diritto individuale di un fedele al diritto collettivo del gruppo di appartenenza, facendo prevalere la autonomia delle confessioni religiose, in caso di conflitto, sulla libertà religiosa individuale dei singoli membri" (pp. 82-83).

⁵ R. TORRE, *Stati e Chiese nella Comunità europea*, in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 1993, 1, p. 29.



Negli ultimi due decenni abbiamo assistito in Europa al crollo, quasi sempre repentino, di tutti i regimi che erano sorti in opposizione e in odio alla religione e alle Chiese. Ma abbiamo assistito, e stiamo assistendo tuttora, ad un lento e meno appariscente erodersi di altri modelli ottocenteschi di relazioni ecclesiastiche, quelli ispirati al separatismo illuminista, e quelli che hanno dato vita alle Chiese territoriali di Stato di matrice protestante, soprattutto nel nord Europa. Ciò è stato il frutto di una maturazione politica epocale, e del crescente radicarsi nei nostri ordinamenti dei principi, appena ricordati, contenuti nelle Carte internazionali dei diritti umani, e nelle Costituzioni democratiche dei Paesi europei.

A molti in Occidente il crollo del sistema comunista è sembrato una cosa ovvia. Ma non è così. Non soltanto perché con la sconfitta dei regimi totalitari si è avuta la più grande rivincita dello spirito di libertà conosciuta dalla storia contemporanea, ma perché in quasi tutti i Paesi ex comunisti noi troviamo oggi alcune tra le legislazioni più moderne in materia di libertà religiosa, e troviamo definiti ancor meglio che in alcuni ordinamenti occidentali i rapporti tra Stato e Chiese che si sviluppano senza alcuna ingerenza, né della Chiesa sullo Stato, né dello Stato sulle Chiese⁶. Ciò è dipeso anche dal fatto che questi Paesi

⁶ Dal punto di vista della libertà di autogoverno per le confessioni religiose, è sufficiente in questa sede ricordare che in base ai principi contenuti nella Costituzione Russa: "le associazioni religiose svolgono le proprie attività in conformità con la propria struttura gerarchica ed istituzionale; eleggono, nominano, sostituiscono il personale interno in conformità con le proprie norme e non partecipano alle elezioni di organi governativi statali e comunali" (L. SIMKIN, *Chiesa e Stato in Russia*, in AA. VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, Bologna, 2004, p. 359). Per l'art. 13 della Costituzione della Bulgaria le confessioni religiose sono libere ed autonome nelle loro convinzioni e nella loro organizzazione interna. Nel 1992 la Corte costituzionale bulgara ha interpretato la norma costituzionale nel senso che "non è ammissibile l'interferenza da parte del Governo e dello Stato nella vita organizzativa interna delle comunità e degli istituti religiosi" (J. PETEVA, *Chiesa e Stato in Bulgaria*, in AA. VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 54). In Albania "per quanto riguarda le norme statutarie ed interne, le comunità religiose hanno diritto di autodeterminazione nel rispetto della normativa statale. In tal senso, l'articolo 10 della Costituzione stabilisce il diritto per le comunità religiose di amministrare i propri beni a patto che non siano violati gli interessi di una terza parte" (E. KARANDREA, *Chiesa e Stato in Albania*, in AA. VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 40). Per l'articolo 25, n. 3, della Costituzione polacca, "le relazioni fra lo Stato e le Chiese nonché le altre confessioni religiose si fondano sul principio del rispetto della loro autonomia e dell'indipendenza di ciascuno nel proprio ambito nonché sulla cooperazione in difesa dell'uomo e per il bene comune". Deriva da questa disposizione che "le confessioni hanno il diritto di governarsi nell'ambito degli affari interni (autonomia), di esercitare in piena libertà il potere spirituale e, infine, di gestire



avevano vissuto l'esperienza del più aspro giurisdizionalismo antireligioso storicamente conosciuto (quello sovietico), con il quale lo Stato, oltre alle limitazioni della libertà religiosa individuale, dettava l'organizzazione delle Chiese secondo schemi imposti dalle leggi civili. È nella Russia sovietica che le Chiese perdono la propria identità, possono organizzarsi soltanto con lo schema delle "associazioni di culto", di cui la legge predetermina numero di aderenti, area territoriale di competenza, attività da esercitare e attività proibite⁷. Le Chiese perdono l'identità originaria, vengono smembrate in micro-organizzazioni quasi sconosciute le une dalle altre, si riducono a strumenti del potere e con fievole rappresentanza degli interessi delle proprie comunità. Con questo tipo di giurisdizionalismo, l'individuo è poco, le Chiese sono nulla, perché quasi tutto è nelle mani dello Stato. Con le nuove Costituzioni, tutto l'est europeo ha voltato pagina, e i diversi paesi hanno ripreso le fila della propria tradizione, non senza dare rilievo anche alle religioni tradizionali di ciascuno di essi, sia essa quella ortodossa⁸, o quella cattolica⁹.

la propria vita organizzativa (autogoverno). Le confessioni religiose sono libere di emanare e modificare norme di diritto interno senza che lo Stato interferisca in questa loro attività" (M. PIETRZAK, *Chiesa e Stato in Polonia*, in AA. VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., pp. 305-306). Oltre alle disposizioni normative che garantiscono la libertà religiosa individuale e collettiva, in Ungheria la Corte costituzionale ha interpretato il principio di autonomia delle Chiese in una duplice direzione, nel senso che "lo Stato non deve interferire con lo svolgimento delle attività interne delle Chiese", e perché lo Stato "non può esercitare alcuna pressione atta a favorire l'applicazione delle leggi e delle norme interne di una Chiesa" (B. SHANDA, *Chiesa e Stato in Ungheria*, in AA. VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 168).

⁷ Il Decreto dell'8 aprile del 1929 non ammette riconoscimento di Chiese nazionali, ma soltanto la possibilità per le *associazioni religiose* (senza personalità giuridica, e priva di ogni consistenza patrimoniale) di esercitare il culto se munite del permesso governativo. Si rinviene in questo ordinamento la norma più totalitaria (se così può dirsi) che sia mai stata concepita, dal momento che è fatto divieto di "organizzare riunioni religiose o d'altro genere, destinata in modo speciale ai fanciulli, ai giovani e alle donne, come pure riunioni, gruppi, sezioni, circoli generali a carattere letterario o biblico ovvero che abbiano come oggetto il cucito, i lavori manuali, l'insegnamento religioso ecc., come pure organizzare escursioni e giochi per bambini, aprire biblioteche e sale di lettura, organizzare sanatori e assistenza medica" (cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, p. 135).

⁸ Si rileva agevolmente che negli ordinamenti a tradizione ortodossa le rispettive chiese nazionali hanno ottenuto qualche riconoscimento a volte formale, altre volte più sostanziale. Così, ad esempio l'articolo 13 della Costituzione bulgara riconosce il cristianesimo ortodosso orientale come religione tradizionale della Bulgaria, mentre la Corte costituzionale ha sottolineato "il ruolo culturale e storico e il contributo dato" dalla Chiesa ortodossa "allo Stato bulgaro e l'importanza tuttora rivestita nelle vicende dello Stato così come evidenziato dal sistema delle festività nazionali" (Decis.



Il prototipo sovietico non era stato inventato dalle autorità comuniste, dal momento che vantava importanti precedenti nelle esperienze illuministe, soprattutto francesi, in quella rivoluzionaria del 1789, e in quella del 1905. Questi precedenti prendono corpo in regimi politici formalmente democratici (dico formalmente perché è difficile parlare di democrazia nella fase terroristica della rivoluzione francese), ed hanno l'obiettivo esplicito, soprattutto nei confronti della religione cattolica, di imporre una struttura autonoma rispetto alla Chiesa universale, e ridurla ad entità nazionale esposta a pressioni, ingerenze, condizionamenti di ogni tipo, delle autorità politiche. Il giurisdizionalismo francese ha puntato quasi tutto su due elementi, ridurre la religione ad affare privato, recidendo i rapporti tra Chiesa e articolazioni della società civile, e imporre un modello organizzativo che prescindesse dal diritto naturale alla auto-organizzazione, e ignorasse il diritto canonico suo proprio. Questa duplice tenaglia è pienamente operativa nella Loi de séparation del 1905 quando si ripropone il vecchio sogno francese di fare della Chiesa una organizzazione democratica nella quale la elezione dei vescovi e dei parroci fosse nelle mani dei cittadini-fedeli (anzi solo dei cittadini, anche non cattolici) del distretto di residenza. L'organizzazione

Corte costituzionale n. 2, 18 febbraio 1998). Per quanto riguarda la Russia, il preambolo della Legge del 1997 sulla libertà religiosa riconosce "il contributo speciale dato dall'ortodossia alla formazione dello Stato in Russia e al suo sviluppo spirituale e culturale". Un residuo del rapporto stretto (di tipo giurisdizionalista) esistente in Romania tra Stato e Chiesa ortodossa è rintracciabile nel Decreto Legge n. 86 del 1990, nel quale si delinea l'organizzazione della Chiesa ortodossa rumena "secondo un sistema comprendente un patriarcato con cinque diocesi metropolitane, quindici sedi episcopali e una massima autorità, il Santo Sinodo" (R.R. IORDACHE, *Chiesa e Stato in Romania*, in AA. VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 331).

⁹ Soprattutto nei Concordati stipulati da alcuni Paesi ex-comunisti si rinvergono espressioni che non soltanto richiamano il ruolo storico del cattolicesimo ai fini dell'identità nazionale, ma esprimono come una sorta di riconoscenza per l'impegno e capacità di resistenza che la Chiesa ha dimostrato nei confronti del comunismo. Il Concordato con la Polonia richiama "la missione della Chiesa cattolica, il ruolo che la Chiesa ha svolto nella storia millenaria dello Stato polacco, nonché il significato del pontificato di Sua Santità Giovanni Paolo II per la storia contemporanea della Polonia". Il Concordato con la Lettonia riconosce "il positivo contributo offerto dalla Chiesa cattolica allo sviluppo religioso e morale, alla riabilitazione e reintegrazione sociale della Repubblica di Lettonia". Ancora, la Slovenia richiama, nell'accordo con la Santa Sede, il "plurisecolare legame fra la Chiesa cattolica e il popolo sloveno", mentre la Slovacchia fa riferimento "alla missione autorevole della Chiesa cattolica nella storia della Slovacchia, nonché al suo ruolo attuale in campo sociale, morale e culturale". La Croazia evoca "il ruolo insostituibile della Chiesa cattolica nella educazione del popolo croato e il suo ruolo storico e attuale nel campo sociale, culturale e pedagogico".



obbligata delle associations cultuelles¹⁰ aprono un conflitto con Roma che si protrae per alcuni anni e si conclude con la sostanziale vittoria della Chiesa. Attraverso una interpretazione larga della Legge del 1905, ed in seguito all'intervento del Consiglio di Stato, il meccanismo elettivo-democratico viene sostanzialmente azzerato¹¹.

Oggi in Francia del giurisdizionalismo illuminista, e dei suoi corollari, non resta quasi nulla. Forse l'epigono più autentico lo possiamo ritrovare nella legge sui simboli religiosi che, negli anni scorsi, ha voluto porre un argine esterno alla presenza religiosa nella società, vietando a chiunque di portare, negli ambienti di lavoro, simboli religiosi se non di piccole dimensioni. Ma, al di là di questo scivolone, quasi tutto è cambiato nelle relazioni ecclesiastiche in Francia, non soltanto perché le Chiese fruiscono di una piena libertà di auto-organizzazione ed auto-governo, ma perché lo Stato ha finito con l'accettare una presenza privata in settori cruciali della società come quello dell'istruzione. Basti considerare che, in base ad una riforma degli anni '50 - '60 del secolo scorso, esiste in Francia una rete scolastica privata quasi interamente finanziata dallo Stato, e che il 90 per cento di queste scuole private sono gestite dalla Chiesa cattolica o da sue organizzazioni.

L'obiettivo di democratizzare la struttura della Chiesa affonda le radici nell'orizzonte culturale di un neo-giurisdizionalismo liberale che ogni tanto riaffiora in forme spurie, e certamente più limitate rispetto al modello giacobino. Nell'Europa cattolica, ad esempio, è stata forte la tentazione dello Stato di raggiungere l'obiettivo che era stato conseguito nei paesi protestanti, dove le Chiese riformate erano diventate Chiese locali, o nazionali, molto accondiscendenti ai desideri delle autorità politiche. Tale obiettivo costituiva un controsenso rispetto alla cultura liberale più autentica, la quale aveva come punto d'onore quello di

¹⁰ Si rinvia a F. RUFFINI, *La separazione dello Stato dalla Chiesa in Francia*, in ID., *Scritti giuridici minori*, Milano, 1936, p. 330 ss.

¹¹ Le associazioni culturali, strutturate secondo il principio democratico, dovevano provvedere "alle spese, al mantenimento e all'esercizio del culto". La soluzione del conflitto con la Chiesa cattolica portò al riconoscimento da parte del Consiglio di Stato dello Statuto-tipo di "associazioni diocesane", il cui articolo 2 prevede che esse agiscono "sotto l'autorità del vescovo, in comunione con la Santa Sede e conformemente alla costituzione della Chiesa cattolica". Sull'argomento cfr. B. BASDEVANT-GAUDEMET, *Stato e Chiesa in Francia*, in AA. VV., *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 133; L. GOVERNATORI RENZONI, *La separazione tra Stato e Chiese in Francia e la tutela degli interessi religiosi*, Milano, 1977, pp. 70 ss. Più ampiamente, E. POULAT, *Les Diocésaines. République française, Eglise catholique: Loi de 1905 et associations cultuelles, le dossier d'un litige et de sa solution (1903-2003)*, Paris, La documentation Française, 2007.



rispettare i privati nella loro autonomia, e capacità di auto-organizzazione. Insieme a questo obiettivo tipicamente antiliberal ne emergeva un altro che è presente ancora oggi, qua e là, anche in sistemi non statocratici (ad esempio in quello statunitense e nel mondo anglosassone). Esso consiste nel volere che in qualche modo l'organizzazione democratica della società si rifletta nella struttura ecclesiastica, e influenzi i rapporti interni ed il governo delle cose sacre, quasi a riprodurre i meccanismi della società esterna.

Ho ricordato gli Stati Uniti perché, pur in un conteso di grande favore per la religione, tuttavia si fece sentire forte nel secolo XIX l'influenza protestante che tendeva a conformare le strutture ecclesiastiche a modelli democratici o di gestione autonoma, come ad esempio il *Trust*, o la *Corporation sole*, la *Religious society*¹². Negli Stati Uniti questo tentativo viene superato abbastanza presto, anche se a prezzo di qualche conflitto religioso, e ciascuna confessione ha potuto organizzarsi ed agire secondo le proprie peculiarità di credenza e di organizzazione. Ci ricorda Francesco Ruffini che, con il superamento della tendenze democraticiste, le confessioni religiose hanno finito con l'avere, negli Stati Uniti, "poteri tali che non hanno riscontro in alcun altro paese del continente europeo, salvo che non si risalga all'Età di mezzo"¹³. Ma già Alexis de Tocqueville aveva osservato nel suo testo sulla democrazia americana che "fra le varie confessioni cristiane, il cattolicesimo (è) una delle più favorevoli all'eguaglianza delle condizioni"¹⁴, perché si adatta meglio a vivere in un sistema democratico, senza che le sia di ostacolo il collegamento con la Chiesa di Roma. Si può osservare, quindi, che con il tempo, e oggi sotto l'influenza determinante delle Carte internazionali sui diritti umani, si stemperano fino all'esaurimento le forme storiche conosciute di giurisdizionalismo illuministica. E si può aggiungere che il nuovo rapporto tra modernità e libertà religiosa sta portando al tramonto anche le forme di giurisdizionalismo, che possiamo definire confessionista, compromissorio, o comunque benevolo verso le Chiese. Sta venendo meno, cioè, l'altra grande tradizione giurisdizionalista di derivazione seicentesca che non partiva da disegni antireligiosi, ma da una prospettiva protezionistica nei confronti delle Chiese nazionali, e

¹² Cfr. F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, 1924, pp. 256 ss.

¹³ *Ibidem*, p. 264. Segnala Ruffini che nel separatismo statunitense "la comunità dei fedeli è pertanto tagliata fuori da ogni ingerenza nell'amministrazione delle cose ecclesiastiche, in modo più reciso, che non in qualunque ordinamento degli Stati europei" (*ibidem*).

¹⁴ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835-1840), Milano, 1999, p. 291.



che tuttavia pur in un'ottica protettiva, comportava condizionamenti e ingerenze dello Stato nella vita e nella organizzazione ecclesiastica.

Nei Paesi cattolici, la riforma dei Concordati ha fatto venir meno ogni forma di intromissione dell'autorità statale nella nomina dei parroci e dei vescovi, ogni ingerenza nelle strutture interne, anche finanziarie, della Chiesa, abolendo le residue forme di compromissione tra le due istituzioni. Ma va segnalato con particolare soddisfazione che di recente si è venuto erodendo il più antico giurisdizionalismo confessionista, proprio degli ordinamenti del nord Europa, nel quale la prevalenza di Chiese riformate aveva plasmato l'ordinamento e caratterizzato la stessa forma monarchica dello Stato. Si tratta di un giurisdizionalismo assolutamente benevolo (anche se discriminatorio verso altri culti) legato alla storia delle Chiese territoriali di Stato, che privilegia fortemente le Chiese ufficiali (luterana, anglicana) sul piano giuridico ed economico, inserendole nel sistema costituzionale, addirittura dinastico, dello Stato. Sappiamo tutti, ad esempio, che in Gran Bretagna l'intero impianto costituzionale è tuttora legato al rapporto tra monarchia e anglicanesimo, al punto che il Re è tuttora capo della Chiesa anglicana, che al trono non può accedere chi non appartenga alla religione ufficiale, che Vescovi e clero superiore sono soggetti per più versi al potere politico, dal quale ricevono peraltro privilegi e prebende notevoli¹⁵. Ma forse non tutti sanno che il limite dinastico esiste anche in altri Paesi del nord Europa, che in questi Paesi la religione ufficiale è retta da leggi dello Stato definite dal Parlamento. Ad esempio pochi sono a conoscenza del fatto che in Norvegia la Costituzione prevede addirittura che la maggioranza del Consiglio dei ministri sia di appartenenza luterana e che, quando il Consiglio deve decidere questioni relative alla Chiesa i ministri non appartenenti alla religione ufficiale non partecipino alle riunioni collegiali. In Norvegia si è avviato un processo di riforma, che è per sua natura lungo e laborioso, ma nei fatti la situazione attuale è ancora quella di due secoli addietro.

Anche questo sistema di giurisdizionalismo benevolo sta lentamente franando, proprio in ragione dell'erosione continua che la

¹⁵ Cfr. D. MCLEAN, *Stato e Chiesa nel Regno Unito*, in AA. VV., *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., pp. 331 ss. Osserva l'Autore che "paradossalmente, proprio la posizione privilegiata della Chiesa d'Inghilterra in quanto Chiesa ufficiale pregiudica la sua autonomia sotto più d'un profilo" (p. 338). Tra le limitazioni all'autonomia della Chiesa vengono indicate quelle relative al "controllo parlamentare sull'esercizio degli speciali poteri legislativi spettanti nelle questioni ecclesiastiche al Sinodo Generale" (*ibidem*), la "limitazione della libertà della Chiesa derivante dal diritto del Sovrano (che agisce su indicazione del Primo Ministro) di nominare gli arcivescovi ed i vescovi diocesani della Chiesa d'Inghilterra" (p. 339).



normativa internazionale, e comunitaria, provoca nelle categorie giuridiche e culturali della vecchia Europa. In Svezia il sistema giurisdizionalista è stato abolito ormai da qualche anno, e vi è stato introdotto un sistema rispettoso della libertà religiosa e dell'eguaglianza dei culti, in Norvegia è in stato avanzato analoga riforma, in Gran Bretagna da tempo si parla espressamente di modifica dell'intero sistema cesaropapista tuttora in vigore¹⁶. È evidente che si tratta di riforme che avvengono con serenità e in un clima di buoni rapporti tra Stato e Chiese, anche perché stiamo parlando di ordinamenti saldamente democratici, nei quali il peso della tradizione appare ormai per ciò che è, come semplice residuo del passato. Di fatto, però, l'eredità protezionistica e giurisdizionalista che ci viene da secoli lontani, impallidisce sempre più e finisce con lo scomparire pezzo a pezzo, pur in un clima di indifferenza abbastanza generale.

3 - Forme residue di giurisdizionalismo benevolo. Organismi confessionali creati per legge statale e condizionamento delle Chiese

Il giurisdizionalismo benevolo di cui ho parlato non esiste soltanto nei Paesi del nord Europa, ma vanta una propria tradizione anche nel centro Europa, cioè in Germania, Austria e alcuni cantoni della Svizzera. È un giurisdizionalismo del tutto *sui generis*, perché non si fonda tanto sulla supremazia delle Chiese protestanti, quanto sulla convivenza privilegiata di cattolici e protestanti, che hanno trovato nella alleanza con lo Stato uno strumento buono per evitare conflitti e lacerazioni di tipo religioso. Anche questo giurisdizionalismo è erede dell'antico sistema confessionista che sosteneva e appoggiava le Chiese ma chiedeva poi una contropartita in termini di controllo e ingerenza nei fatti interni ecclesiastici. Oggi, questa forma di relazioni ecclesiastiche appare complessivamente in contrasto con la normativa internazionale e comunitaria sulla libertà religiosa, e deve essere

¹⁶ La Gran Bretagna resta ancora oggi il Paese delle contraddizioni religiose. Mentre si segnalano da più parti conversioni al cattolicesimo, anche di personaggi di primo piano della vita politica (per una serie di motivi legati anche all'evoluzione dell'anglicanesimo), resistono antiche norme o prassi derivate dalla simbiosi tra dinastia e Chiesa anglicana. René REMOND, ad esempio, ricorda che "il principe del Galles, erede al trono, di passaggio a Roma, si è visto proibire di assistere alla messa privata di Giovanni Paolo II, in nome della tradizione costituzionale e dei suoi obblighi" (*La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea* (1998), Roma-Bari, 2003, p. 77).



esaminata alla luce della secolarizzazione che le nostre società stanno vivendo.

Il profilo allettante di questo giurisdizionalismo consiste nel fatto che viene riconosciuta alla Chiesa uno *status* pubblicistico, che comporta sulla scia della tradizione tedesca la definizione di *Corporazione di diritto pubblico*, con i benefici che ne conseguono, in termini di legittimazione sociale, di stabilità giuridica, di solidità anche economica in ragione del finanziamento pubblico¹⁷. L'altra faccia della medaglia, però, consiste nel fatto che in alcuni casi lo Stato detta unilateralmente delle norme per creare degli organismi ecclesiastici che non hanno riscontro nel diritto confessionale proprio, e agiscono sulla base di un principio democratico che comporta la formazione di maggioranze e di minoranze e la inevitabile prevalenza della maggioranza nelle decisioni da adottare. È questo, soprattutto, il caso della Svizzera, o almeno di alcuni suoi Cantoni¹⁸. Quali sono le conseguenze di un sistema nel quale la legge civile diventa di fatto fonte del diritto delle Chiese, con la creazione di strutture autonome rispetto agli organismi propri della confessione interessata, con competenze specifiche ed esclusive in materia di gestione finanziaria. Questo è il problema che vorrei analizzare nella seconda parte della mia Relazione, in rapporto sempre al diritto di libertà religioso quale delineato nella normativa internazionale e comunitaria.

La prima conseguenza è che la Chiesa è, *pro parte* disciplinata dallo Stato, e tale disciplina, come è nata unilateralmente, altrettanto

¹⁷ Sull'argomento, G. ROBBERS, *Stato e Chiesa in Germania*, cit., pp. 59 ss.

¹⁸ Bisogna tenere presenti, in effetti, analogie e differenze tra il sistema tedesco e quello svizzero. Si vedrà più avanti che mentre l'analogia più rilevante è quella relativa al sistema dell'imposta ecclesiastica obbligatoria, ben diversa è la concezione delle Chiese, nei due ordinamenti, come corporazioni di diritto pubblico. Infatti, "mentre in Germania con la concessione della qualità di ente di diritto pubblico lo Stato riconosce che le comunità religiose possiedono, in un campo circoscritto, un potere legislativo originario, e dunque sono riconosciute come tali, in Svizzera "riconoscimento" significa che lo Stato fissa un quadro di norme legali in materia di organizzazione, senza curarsi del diritto canonico – che le Chiese devono utilizzare se vogliono essere riconosciute come enti di diritto pubblico – e che lo Stato si riserva il diritto di alta vigilanza sugli affari esterni della Chiesa": cfr. G. EISENRIGN, *I problemi del rapporto Chiesa-Stato in Svizzera: il caso del Cantone di Zurigo (riflessioni su una monografia)*, in "Il Diritto ecclesiastico", 1994, n. 4, p. 984. Il testo, di cui l'articolo di Eisenring costituisce una recensione, è di M. GRICHTING, *Chiesa e Stato nel Cantone di Zurigo. Un caso unico nel diritto ecclesiastico dello Stato nei confronti della Chiesa cattolica*, Roma-Freiburg-Wien, 1997. Il testo di Grichting ripropone molte critiche rivolte proprio ai profili giurisdizionalisti del sistema giuridico svizzero, che si presentano ormai come una eccezione nell'ambito della evoluzione europea delle relazioni ecclesiastiche.



unilateralmente può essere modificata. Si viola, in questo modo, quel principio che ho ricordato prima, e che riconosce il diritto delle Chiese di organizzarsi e autogovernarsi in piena autonomia, senza ingerenza dei poteri pubblici¹⁹. La seconda conseguenza è che si crea una scissione tra struttura gerarchica della Chiesa, rispondente ai criteri canonistici classici, e struttura preposta alla gestione finanziaria che è affidata a soggetti nominati sulla base di leggi dello Stato, e agiscono secondo la metodologia democratica. La terza conseguenza è che tale scissione si realizza sia a livello locale, con la parrocchia che vive accanto al "Comune ecclesiastico", sia a livello centrale (recte: cantonale), con la direzione episcopale che vive accanto alla "Commissione centrale" (o denominazione analoga). Il rapporto tra organismi statali e organismi canonici è scolpito dal fatto che vescovo e parroco possono consigliare il Comune ecclesiastico e la Commissione centrale su come utilizzare e gestire il finanziamento, ma Comune e Commissione agiscono autonomamente senza vincolo gerarchico nei confronti delle autorità ecclesiastiche. Con riferimento a questo modello di relazioni ecclesiastiche esistente in alcuni cantoni svizzeri Eugenio Corecco parlò nel 1970 di "sdoppiamento istituzionale"²⁰. Ed evocò con particolare acume l'analogo sistema attuato per qualche tempo negli Stati Uniti dove vennero creati quegli organismi (che ho richiamato in precedenza) che amministravano le finanze della Chiesa e iniziarono a rivendicare il diritto di nominare o rimuovere i parroci²¹. Si può aggiungere oggi che "con questo sistema di diritto ecclesiastico, l'ambito interno della Chiesa, amministrato dal vescovo diocesano e dai suoi collaboratori, è ridotto ad una appendice dipendente dalle istituzioni create dallo Stato"²².

L'analisi, e le definizioni, di Corecco sono ancora oggi valide ed acute²³. Ma io aggiungerei delle considerazioni desumibili dall'attuale fase di secolarizzazione che investe l'Europa nel suo complesso, e quindi anche Paesi come la Germania, la Svizzera e l'Austria. Il

¹⁹ Cfr. A. CATTANEO, *Le anomalie del Diritto ecclesiastico in Svizzera*, in "Rivista Teologica di Lugano", 2005, n. 10, pp. 273 ss.

²⁰ E. CORECCO, *Katholische "LandesKirche" im Kanton Luzern. Das Problem der Autonomie und der synodalen Struktur der Kirche*, in "Archiv für katholisches Kirchenrecht", 1970, 139, pp. 3-42.

²¹ E. CORECCO, *La funzione della Chiesa cattolica negli Stati Uniti d'America attraverso l'attività sinodale con particolare riguardo al problema dell'amministrazione dei beni ecclesiastici*, Brescia, 1970.

²² A. CATTANEO, *Le anomalie del Diritto ecclesiastico in Svizzera*, cit., p. 275.

²³ Sull'argomento, M. GRICHTING, *Le diffide profetiche di Eugenio Corecco in riferimento ad evoluzioni odierne del diritto ecclesiastico svizzero*, in AA. VV., *Metodi, fonti e soggetti nel diritto canonico*, cit., pp. 242 ss.



problema, infatti, non è soltanto legato ad un discutibile, e deleterio, sdoppiamento istituzionale che si viene a creare nell'ambito dell'organizzazione ecclesiastica, ma alle conseguenze che questo sdoppiamento può provocare nella gerarchia dei rapporti tra i due livelli istituzionali e nel cuore della comunità religiosa di riferimento. L'istituzione ecclesiastica originaria (vescovo e parroci) è privata di due diritti fondamentali riconosciuti dal diritto canonico, e dalla normativa internazionale sulla libertà religiosa, quello di amministrare la comunità religiosa sulla base del proprio ordinamento, e l'altro di gestire sulla base dei propri ordinamenti la massa finanziaria disponibile per le necessità della comunità. La competenza, legittimata in alcuni casi dalla legislazione civile, degli organismi di gestione finanziaria in materia di elezione del parroco deve far riflettere sul rischio che viene a correre la comunità religiosa. Il rischio della formazione di gruppi di pressione che, avendo la disponibilità degli strumenti finanziari, con il tempo si strutturino e si attrezzino per influenzare in modo decisivo la nomina dei parroci, e in prospettiva, degli stessi vescovi. Attenzione a questo punto, perché tutte le esperienze storiche di giurisdizionalismo, di ogni epoca e natura, da quelle più invasive e antireligiose alle altre protezionistiche e benevole, determinano inevitabilmente il condizionamento del processo di formazione e nomina del personale ecclesiastico, con una possibile conflittualità estranea al sistema cattolico della trasmissione della potestà d'ordine e di giurisdizione.

Bisogna valutare la situazione anche da un'altra visuale, dal momento che anche i parroci e i vescovi eventualmente nominati in ragione della sollecitazione, o dell'accettazione, degli organismi di gestione finanziaria, diverrebbero esecutori della volontà delle rispettive maggioranze, e sarebbero progressivamente privati dell'autonomia necessaria a governare con capacità e pienezza di poteri. In altri termini, occorre sfuggire alla tentazione, che esiste in alcuni settori ecclesiastici, di adagiarsi al c.d. sistema democraticista di matrice protestante con l'illusione che, comunque i responsabili della gestione eletti dalle assemblee poggerrebbero su un consenso democratico. Si tratta di una illusione, perché l'autonomia degli organismi finanziari si traduce molto spesso in frantumazione delle opinioni, degli interessi, delle decisioni, ed il parroco ed il vescovo sarebbero costretti ad inseguire la volubilità di organismi così formati perché, come dicevo prima, sono in ogni caso loro debitori²⁴.

²⁴ Per una controversia in tema di nomine episcopali si rinvia all'analisi di P.V. AIMONE, *Sistemi di finanziamento della Chiesa cattolica in Svizzera*, in "Il Diritto



Occorre poi riflettere sulle conseguenze che, prospetticamente, possono riversarsi all'interno della comunità cattolica. Anche al di là delle questioni di principio, appena ricordate, è opportuno osservare che in una fase di secolarizzazione come l'attuale gli organismi direttivi finanziari creati dallo Stato possono, alla lunga, apparire agli occhi dei cattolici come veri e organismi confessionali (soprattutto se avallati dalla consuetudine, o da una giurisprudenza che li tutela e li conferma), la cui appartenenza si intreccia e si confonde con l'appartenenza al corpus ecclesiale vero e proprio. La secolarizzazione può incidere su un altro versante ancora, perché qualora si creassero delle divergenze di opinioni, e di atteggiamento, tra organismi di direzione finanziaria e organismi canonici veri e propri (anche in materie delicate di dottrina e di morale), queste divergenze possono ripercuotersi nella comunità cattolica in quanto tale, provocando tendenze contrapposte, divisioni che possono con il tempo riguardare profili finanziari ma anche comunitari, od orientamenti culturali e dottrinali²⁵.

La possibilità della confusione tra organismi ecclesiastici ed organismi di gestione finanziaria è facilmente desumibile da una sentenza del 2002 del Tribunale Federale Svizzero in relazione alla richiesta di dimissioni di un cittadino cattolico dal Comune ecclesiastico

ecclesiastico", 1995, n. 2, pp. 310 ss. Aimone mette in rilievo come nell'ambito della controversia sulla nomina del Vescovo di Coira si sono verificati episodi minori, ma significativi, relativi all'amministrazione finanziaria della Chiesa locale. In particolare ricorda che nel giugno del 1990 la commissione centrale del cantone di Zurigo condiziona il versamento del salario al nuovo vicario generale alla eventuale fiducia dei sacerdoti di Zurigo. Nel novembre dello stesso anno il parlamento della Chiesa cantonale di Nidwald decide di non versare più denaro alla diocesi. Nel maggio del 1991 la chiesa cantonale di Uri riduce il contributo economico alla diocesi di circa l'80 per cento. Nel giugno del 1991 il sinodo del cantone di Zurigo ribadisce il rifiuto di versare il salario al vicario generale e di contribuire alla diocesi. Nel dicembre del 1991 il sinodo dei cattolici di Zurigo decide la creazione di un fondo della diocesi di Zurigo, alimentato con parte di quanto dovuto alla diocesi di Coira e il cui versamento è stato versato. Al di là dei singoli episodi, si intravede facilmente come la questione economica si intreccia di fatto con le vicende ecclesiastiche, e può accrescere le divisioni della comunità anche attraverso il potere di disponibilità finanziaria che hanno i diversi soggetti.

²⁵ Il Vescovo di Basilea, Kurt Koch ha rilevato un'altra anomalia che si viene a creare a seguito del sistema giurisdizionalista svizzero, in quanto con il tempo è venuta meno "una vera discussione teologica sulle strutture concrete della Chiesa cattolica in Svizzera. (...) Proprio nella difficile situazione di oggi la Chiesa può continuare la sua strada verso il futuro in modo credibile, conscia della sua identità, solo se trova delle strutture che non ostacolano o impediscano la sua identità ecclesiologica, ma la esprimano e la rafforzino in modo adeguato" (K. KOCH, *I sistemi di diritto ecclesiastico nella Svizzera tedesca e l'ecclesiologia del Concilio Vaticano II. Un'analisi teologica della situazione attuale*, in "Ius Ecclesiae", 2001, n. 13, pp. 58, 70).



del Cantone di Lucerna. Sembra che le dimissioni fossero motivate dal desiderio di non più pagare la tassa ecclesiastica (obbligatoria per legge), ma proprio questa motivazione molto terrena induceva l'interessato a precisare che esse andavano intese come riguardanti soltanto il Comune ecclesiastico non già la Chiesa cattolica in quanto tale, alla quale anzi egli confermava di voler appartenere. La risposta da parte della Chiesa cantonale si è fondata sul fatto che non sono concepibili dimissioni *pro parte*, e che chi vuole dimettersi dagli organismi locali si trova contestualmente fuori dalla Chiesa cattolica nel suo complesso.

Più avanti esaminerò la questione della tassa ecclesiastica obbligatoria, e delle modalità di dimissioni per sfuggire ad essa. Qui mi interessa rilevare che il Tribunale Federale al quale l'interessato fece ricorso, lo respinse, sul presupposto che gli organismi locali, disciplinati dall'ordinamento statale, "sono al contempo organi dell'istituzione suprema, e agiscono in suo favore e per suo incarico". Si scorge agevolmente che il primo passo compiuto in ottica giurisdizionalista (con organismi creati dallo Stato) espone poi al rischio che sia lo Stato, e il giudice, a decidere quasi siano gli organismi della Chiesa cattolica, e come debba intendersi il rapporto di appartenenza del fedele alla Chiesa locale e a quella universale. I fedeli si trovano così a vivere la propria appartenenza confessionale non in un rapporto esclusivo con la Chiesa cattolica, bensì in un complicato triangolo (Chiesa universale, organismi locali, tribunali dello Stato) nel quale la parola definitiva può averla il giudice civile²⁶. Ma ciò che più sconcerta, in questa e in altre sentenze, è la competenza che i tribunali civili si attribuiscono di decidere in che misura, e con quali modalità, i fedeli possano dimettersi dalla Chiesa cattolica, entrando nel merito di decisioni che in un sistema fondato sulla libertà religiosa spetterebbero esclusivamente alle autorità confessionali. Infatti, anche da una sentenza del 2007, pur più attenta alle esigenze dell'istituzione cattolica, si può trarre la convinzione che spetta comunque al giudice dello Stato decidere dell'appartenenza, o meno, di un cittadino alla Chiesa cattolica. Ma questa competenza è in

²⁶ Per la sentenza del 2002 si veda A. CATTANEO, *Le anomalie del Diritto ecclesiastico svizzero*, cit., pp. 282-283. Una più recente sentenza, del 16 novembre 2007, relativa ad un fatto analogo accaduto nello stesso Cantone di Lucerna conferma indirettamente il principio per il quale "è sufficiente ai fini dell'uscita della Chiesa una dichiarazione che si riferisca alla "Chiesa regionale". Al contrario, va contro la Costituzione l'interpretazione data dal Consiglio sinodale, in base alla quale si dovrebbe dichiarare espressamente di non appartenere più alla confessione, Chiesa o comunità religiosa cattolica romana".



contrasto con il principio di auto-governo delle chiese come delineato dalla normativa internazionale sulla libertà religiosa.

4 - Segue. Finanziamento pubblico delle Chiese, incidenza sulla libertà dei fedeli e sulla autonomia confessionale

Il caso giurisprudenziale citato ci porta ad esaminare la questione del finanziamento pubblico delle Chiese, e del suo rapporto con il diritto di libertà religiosa individuale e con i diritti delle confessioni interessate. È noto che le forme di finanziamento delle Chiese assumono negli ordinamenti occidentali le forme più diverse, e sono per il solito collegate alla tradizione nazionale in materia di rapporti tra sfera pubblica e sfera privata. Non a caso esse investono tanto le Chiese in sé considerate quanto le strutture scolastiche e assistenziali confessionali. La tradizione più antica nell'Occidente democratico può essere considerata quella americana, nella quale lo strumento dell'esenzione fiscale si è venuto estendendo praticamente a tutte le iniziative privatistiche, in campo religioso, assistenziale, scolastico, al punto che l'espansione della sfera pubblica si è evidenziata abbastanza tardi rispetto alle origini dell'ordinamento statunitense. Donazioni per le confessioni religiose, per le scuole e università private, per attività assistenziali, stipendi per i ministri di culto, fondi gestiti dalle chiese per le attività istituzionali religiose, godono da sempre negli Stati Uniti di un favore fiscale che non si è attenuato sino ai giorni nostri²⁷. Si spiega anche così come non sia mai sorto un problema di sostentamento delle confessioni religiose, e come la rete scolastica privata, in maggioranza a gestione confessionale, superi ancora oggi il 10 per cento delle strutture scolastiche nazionali.

Il sistema americano dell'esenzione fiscale si è venuto di recente estendendo ad alcuni Paesi europei, ma sempre con difficoltà, essendo la tradizione del vecchio continente assai più frastagliata e complessa, e generalmente fondata su una netta prevalenza del pubblico sul privato. Ciò ha comportato che quando si è riaffacciata l'esigenza di un sostegno finanziario nei confronti delle Chiese, ad est come ad ovest, questo è molto spesso passato attraverso l'intervento, diretto o indiretto, dello Stato a favore delle confessioni. Si è attenuata, in molti Paesi, la

²⁷ Il largo favore fiscale nei confronti delle confessioni religiose si fonda, negli Stati Uniti, su un principio costantemente difeso dalla giurisprudenza americana, per il quale "il culto e la pratica religiosa rappresentano un bene per la società in quanto indirettamente cooperano a promuovere la moralità e il sano senso civico" (F. ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, Milano, 1970, p. 312).



diffidenza verso il privato anche confessionale, e oggi vediamo che la maggioranza degli Stati concorre finanziariamente a sostenere strutture assistenziali, culturali, spesso scolastiche, gestite da soggetti non pubblici. Ciò si verifica un po' dovunque, dall'Italia alla Spagna, dalla Russia alla Polonia, dalla Romania alla Germania, al Portogallo a quasi tutti i Paesi ex comunisti²⁸. Addirittura, come ho accennato in precedenza, nella Francia ancora orgogliosa (almeno nominalmente) della propria tradizione separatista, esiste da decenni una rete scolastica privata massicciamente finanziata dallo Stato che raggiunge il livello del 16 per cento della rete scolastica nazionale, e che è al 90 per cento a gestione cattolica. È il caso di osservare che per tutto ciò che riguarda questo ambito di contribuzione finanziaria non esistono problemi relativi alla libertà istituzionale delle confessioni religiose, nel senso che il finanziamento è condizionato soltanto al rispetto di alcuni standard positivi cui devono adeguarsi le strutture private: non discriminazione degli utenti, rispetto dei diritti fondamentali, conformità ai principi ordinamentali in materia sanitaria, assistenziale, ecc.²⁹.

²⁸ In quasi tutti i Paesi ex-comunisti sono state introdotte molteplici forme di finanziamento delle confessioni religiose, soprattutto a favore delle rispettive strutture scolastiche, assistenziali, sanitarie. Ciò è dipeso anche dal fatto che, dopo l'esperienza totalitaria, lo Stato si è trovato in una situazione di sostanziale incapacità di far fronte ai crescenti bisogni sociali della popolazione, in conseguenza dell'inesistenza di strutture privatistiche con funzioni sociali. Il comunismo, infatti, hanno distrutto tutto ciò che poteva essere frutto dell'iniziativa privata. Il ricorso alle confessioni religiose, e alle loro strutture e organizzazioni benefiche, riflette il bisogno dello Stato di appoggiarsi a soggetti non pubblici impegnati a favore dei più deboli, e dei meno fortunati, nella società civile. Sull'argomento, osserva S. FERRARI che "appare ancor più significativo lo sviluppo di un sistema di finanziamento pubblico delle Chiese, considerate le difficoltà economiche che gli attuali Governi hanno ereditato dai precedenti regimi e lo sforzo finanziario compiuto da molti Stati per compensare le confessioni religiose della confisca dei beni subita durante il periodo comunista: gran parte dei paesi post-comunisti hanno introdotto agevolazioni e/o esenzioni fiscali per le comunità religiose ed un numero consistente di essi prevedono anche un sostegno economico diretto, in alcuni casi erogato in base alle scelte individuali (sulla falsariga del modello di finanziamento vigente in Spagna e in Italia, adottato in Ungheria) e in altri attraverso il pagamento degli stipendi dei ministri di culto (Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia) e/o il trasferimento di fondi statali alle confessioni religiose (Slovacchia, Romania, Estonia, Croazia)" (*Chiesa e Stato nell'Europa post-comunista*, in AA. VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., pp. 512-513).

²⁹ Sull'argomento, cfr. A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e in Francia*, Torino, 2002, pp. 371 ss. Rileva l'Autore che, a seguito della Riforma Debré del 1959, "per le classi legate allo Stato con contratto d'associazione, risultano finanziati con fonti pubblici non soltanto gli stipendi del personale docente, come avviene anche per le classi che hanno stipulato un contratto semplice, ma pure le spese per il personale non insegnante e gli oneri derivanti da tutte le altre spese relative al funzionamento c.d. materiale" (p. 376). Si comprende come la Legge Debré, sulla



Il problema torna ad emergere, invece, nel caso del finanziamento diretto alla confessione in quanto tale, in particolare quando è legato in qualche modo al trattamento fiscale delle persone fisiche. Mi riferisco a quella porzione di gettito fiscale, 8, 6 o 7, per mille che sia, che viene trasferito alle confessione in ragione della dichiarazione dei redditi, e/o della scelta espressa da parte dei contribuenti. Questo sistema, a sua volta si distingue in due sottosistemi, l'uno di matrice tedesca, l'altro di derivazione italo-spagnola.

Il secondo sistema è stato elaborato, almeno in Italia, in ragione della peculiare sensibilità nazionale, ma anche tenendo presenti i problemi insorti con il modello tedesco. In Italia collegare direttamente il finanziamento delle Chiese alle imposte personali, e quindi prevedere che il cittadino versasse una parte del proprio reddito alla Chiesa di appartenenza (per la stragrande maggioranza alla Chiesa cattolica) avrebbe comportato un rigetto psicologico di straordinaria dimensione, ed avrebbe alimentato una antipatia verso la Chiesa quale non è mai esistita in un Paese che, nonostante le polemiche, riconosce alla Chiesa di Roma e al Pontefice un ruolo di rappresentanza e di salvaguardia morale indiscutibile. Si è quindi scelta la strada di trasferire l'onere finanziario che già lo Stato sopportava, in ragione dei supplementi di congrua di ottocentesca memoria, all'interno del gettito complessivo IRPEF e commisurarli al consenso, del tutto libero e annualmente modificabile, dei contribuenti. In altre parole, in Italia chi fa la dichiarazione dei redditi è libero di dare il suo otto per mille (entità nominale, non proporzionata al reddito) a chi vuole, alla Chiesa cattolica, ad una delle altre 6 confessioni per il momento accreditate, o allo Stato. Ed è libero di cambiare il suo voto ogni anno, cosa che pur in dimensioni limitate avviene effettivamente³⁰.

quale è tuttora fondato il sistema scolastico integrato in Francia, suscitò forti contrasti, e venne criticata soprattutto da quanti ritenevano che essa violasse il principio di laicità dello Stato. E già nel 1960 B. MEGRINE osservò che "la legge del 31 dicembre 1959 è nella sostanza già un piccolo Concordato dal momento che è stata votata con l'accordo tacito dell'episcopato" (*La question scolaire en France*, Paris, 1960, p. 119).

³⁰ Si avvicina al sistema italiano di finanziamento dei culti quello ungherese, introdotto nel 1997, con il quale è lasciata la possibilità ai contribuenti di versare l'1 per cento delle proprie imposte a favore di un fondo pubblico oppure di una Chiesa di loro scelta (un altro 1 per cento può essere versato a favore di ONG, musei, teatri e altri istituzioni pubbliche). Il meccanismo è simile a quello italiano perché il contribuente ha piena libertà di scelta, senza essere vincolato all'appartenenza confessionale. È, però, differente per il fatto che l'1 per cento è calcolato sull'imposta del contribuente, con la conseguenza che "coloro che hanno un reddito più elevato e, in proporzione, pagano un'imposta sul reddito più alta, hanno maggiore voce in



Dicevo, però, che questo sistema è stato elaborato anche per evitare gli inconvenienti che nel frattempo si sono evidenziati nel sistema tedesco, ed in quelli che ad esso si rifanno³¹. Sono inconvenienti che investono la libertà religiosa del cittadino, o se vogliamo del fedele, e i diritti dell'istituzione ecclesiastica, con una ingerenza da parte dello Stato che finisce per sfiorare la parte più intima della coscienza della persona, la sua adesione alla confessione, o Chiesa di appartenenza³². È noto che, per evitare il versamento di una aliquota del proprio reddito alla Chiesa di appartenenza, ogni anno un numero crescente di cattolici, e di protestanti, si dimettono formalmente dalla propria Chiesa e comunicano tali dimissioni all'ufficio statale competente³³. Bisogna fare attenzione, perché non possono chiedere di essere cancellati dal ruolo dei contribuenti tenuti all'obbligo della tassa verso la Chiesa di appartenenza, ma devono dimettersi formalmente dalla Chiesa stessa. Cioè fare un atto che, rettamente inteso, è di vera e propria apostasia e di abbandono nei confronti della comunità confessionale.

capitolo per quanto riguarda la distribuzione del denaro dello Stato" (B. SCHANDA, *Chiesa e Stato in Ungheria*, in AA. VV., *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 183).

³¹ Una qualche connessione con il sistema tedesco è rintracciabile in Austria dove, a seguito di una riforma introdotta nel 1939, "tutti i membri adulti di una chiesa sono soggetti alla contribuzione, indipendentemente dal fatto che si avvalgano o meno dei servizi ecclesiastici. L'ammontare della contribuzione e la sua riscossione è stabilita con un'ordinanza adottata da ciascuna chiesa. Questa ordinanza ha carattere vincolante per i membri di una chiesa in virtù della loro appartenenza alla chiesa stessa, come stabilito dalle norme che regolano le relazioni giuridiche intercorrenti tra fedeli e chiesa" (R. POTZ, *Stato e Chiesa in Austria*, in AA. VV., *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 272).

³² Tra gli inconvenienti dei sistemi che prevedono l'obbligo dell'imposta ecclesiastica è stato segnalato quello del "particolarismo fiscale", per il quale il calcolo dell'imposta, e il suo versamento, sono previsti soltanto a livello locale, senza alcun meccanismo di perequazione a livello centrale. Si possono dare, infatti, delle Chiese locali che fruiscono di entrate ingenti, ed altre che sono meno fortunate. Oltre il fatto economico-perequativo, inoltre, è stato osservato che "siffatto particolarismo e detto sistema misconoscono il principio di universalità della chiesa cattolica" (P. V. AIMONE, *Sistemi di finanziamento della Chiesa cattolica in Svizzera*, cit., p. 323), perché è di fatto impedito all'autorità ecclesiastica di utilizzare i contributi finanziari in un'ottica distributiva più ampia, e con l'attenzione ai bisogni dei diversi soggetti ecclesiali, considerati dal punto di vista territoriale e della qualità dei loro impegni.

³³ Per quanto riguarda la normativa tedesca, ricorda G. ROBBERS che "quanti lo desiderano possono liberarsi dall'obbligo di pagamento dell'imposta ecclesiastica abbandonando la Chiesa con un atto che abbia validità giuridica civile. L'abbandono della Chiesa si attua attraverso una dichiarazione prestata davanti al competente funzionario statale: attraverso di essa viene meno, a tutti gli effetti civili, l'appartenenza di un soggetto ad una Chiesa" (op. cit., p. 72).



Naturalmente la Chiesa può far finta di nulla, può non considerare l'atto di dimissioni nei suoi profili ed esiti canonistici estremi. E così sembra faccia la Chiesa cattolica, forse consapevole dell'umana debolezza, e della doppia verità contenuta nell'atto di dimissioni: una verità fiscale, di abbandono ufficiale della Chiesa, e una verità confessionale, e di coscienza, che tiene ferma la propria appartenenza³⁴. Certamente, però, si determina un disagio ecclesiologico grave, e praticamente unico nel suo genere, dal momento che "non esiste, per la fede cattolica, una uscita dalla Chiesa tranne che per eresia o defezione dalla fede", e d'altra parte esiste il pericolo della prassi del Diritto ecclesiastico di identificare, nonostante il rispetto della visione cattolica, l'appartenenza canonica alla Chiesa con l'essere membro del Comune ecclesiastico di residenza"³⁵. Se qualcuno non lo ritiene blasfemo, vorrei ricordare la prassi che gli islamici introducevano nei territori da loro conquistati, di imporre una tassa (testatico - *gizya*) per gli appartenenti alle altre religioni del libro (ebrei e cristiani). Ci si poteva sottrarre a questa imposizione fiscale soltanto abbandonando la propria comunità religiosa di appartenenza e aderendo all'Islam. La storia ci dice che con il passar del tempo, le defezioni da ebraismo e cristianesimo divennero massicce, al punto che alcuni governatori impedivano questi abbandoni anche perché si rendevano conto che a subirne le conseguenze era anzitutto l'erario, privato di ingenti entrate dovute appunto al testatico³⁶. Insomma, anche allora si realizzò una commistione assai poco edificante tra fisco e fede religiosa, con dei condizionamenti della coscienza che nel tempo ebbero esiti drammatici.

Se guardiamo alla sostanza del problema dobbiamo convenire che per più versi viene violata la libertà religiosa individuale, e sono lesi in qualche modo i legittimi interessi dell'istituzione ecclesiastica³⁷. Dal

³⁴ Per G. ROBBERS "la maggior parte delle Chiese evangeliche considerano questo atto come un effettivo abbandono della Chiesa. Per la Chiesa cattolica l'abbandono rappresenta, in linea generale, una grave violazione degli obblighi di un fedele verso la Chiesa, anche se la sua appartenenza alla Chiesa stessa non è posta in discussione" (op. cit., p. 72). La Santa Sede è intervenuta sull'argomento, con un documento.

³⁵ K. KOCH, *I sistemi di diritto ecclesiastico nella Svizzera tedesca e l'ecclesiologia del Concilio Vaticano II*, cit., p. 60.

³⁶ Cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Torino, 2005, p. 55.

³⁷ Il sistema dell'imposta ecclesiastica obbligatoria può essere particolarmente invasiva, in relazione alle opinioni religiose dei cittadini, nel momento in cui deve regolare le fattispecie che contemplano la diversità di appartenenza confessionale dei coniugi. Sull'argomento, e sulle complicazioni che derivano da queste fattispecie, cfr. R. ASTORRI, *L'esperienza della Repubblica Federale Tedesca*, in AA. VV., *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, Bologna, 2007, pp. 299 ss.



primo punto di vista, è del tutto evidente che il fedele, nel momento in cui si vede sottoposto ad un onere fiscale obbligatorio non lo avverte come il frutto di un impegno ecclesiale, e può sentire quel fastidio che chiunque di noi prova di fronte ad una tassa aggiuntiva. Ed è altrettanto evidente che, laddove trova scritto nelle leggi dello Stato che può non pagare la tassa ecclesiastica dimettendosi dalla Chiesa (o dichiarando di non appartenervi più, il che è lo stesso) si determina in lui un incentivo ad operare in questa direzione, con una conseguente lesione della sua libertà interiore. Questa, infatti, è piena soltanto se non è soggetta a lusinghe, a condizionamenti, ad incentivi contrari, e via di seguito.

Non minori le lesioni della libertà della Chiesa, la quale si trova costretta a scegliere tra due comportamenti, entrambi discutibili e deprecabili dal punto di vista ecclesiologico. Da un lato, si può ignorare la volontà di abbandonare la Chiesa, ritenendola riferita soltanto al profilo fiscale e comunque dipendente dalla debolezza individuale. Dall'altro, si può prendere alla lettera la manifestazione di volontà espressa con le dimissioni e considerare l'interessato non più appartenente al corpus ecclesiale. Si tratta, come si vede, di comportamenti entrambi criticabili. Il primo, perché determina un *vulnus* nel sistema giuridico, e perché viola il principio di eguaglianza dei fedeli: finirebbero con l'essere mortificati proprio coloro che non cedono alla tentazione di dimettersi. Il secondo, perché in realtà fa dipendere l'abbandono della Chiesa (con tutte le conseguenze che esso comporta) da una volontà che essa sa essere non sincera, non diretta cioè all'abbandono della fede e della comunità, ma da altre più umane motivazioni. Al riguardo è opportuno segnalare una precisazione del competente Consiglio Pontificio della Santa Sede relativa a cosa debba intendersi per atto formale che determina la defezione dalla Chiesa cattolica. In base a questa pronuncia "*l'actus defectionis ab Ecclesia catholica* perché possa essere validamente configurato come *actus formalis* agli effetti di cui ai cann. 1086, par. 1, 1117 e 1124 CIC, deve concretizzarsi in: a) una decisione interna di uscire dalla Chiesa cattolica; b) l'attuazione e manifestazione esterna di questa decisione; c) recezione diretta da parte dell'autorità ecclesiastica competente di tale decisione". Il documento del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi aggiunge che "l'atto giuridico-amministrativo dell'abbandono della Chiesa di per sé non può costituire un atto formale di defezione nel senso inteso dal CIC, giacché potrebbe rimanere la volontà di preservare nella comunione di fede". Si può legittimamente dedurre che le dimissioni presentate di fronte ad una autorità civile, soprattutto



se motivate dalla volontà di sottrarsi all'obbligo dalla tassa ecclesiastica, non integrano un vero distacco dalla Chiesa³⁸.

5 - Conclusioni. Prospettive riformatrici, diritti dello Stato, diritti delle Chiese

Tutto quanto ho detto non sta a significare che il rapporto tra Stato e Chiesa debba essere visto in un'ottica drasticamente separatista, come se la struttura della Chiesa debba essere lontana ed estranea rispetto all'ordinamento giuridico, e lo Stato non abbia nulla da dire sul funzionamento degli organismi ecclesiastici. Questa concezione, prima che errata, non corrisponde alla realtà del mondo giuridico e delle relazioni effettive tra società religiosa e società civile.

Ad esempio, in tutti gli ordinamenti vi è sempre il limite dell'ordine pubblico, o dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, che deve essere rispettato dalle Chiese, e dai loro comportamenti. Inoltre, soprattutto in materia finanziaria, vi è una esigenza di controllo dello Stato perfettamente legittima, che giova anche agli interessi della Chiesa, che può avere diverse applicazioni. Esso riguarda l'utilizzazione effettiva del finanziamento pubblico alle finalità religiose (o caritative, o assistenziali), che ad esempio nei Paesi ove esiste il sistema dell'8 per mille (o altra percentuale), viene realizzato sia con l'obbligo della rendicontazione, e della pubblicità dei rendiconti annuali, sia attraverso una verifica periodica in sede di commissioni paritetiche (Stato-Chiesa) dell'andamento del meccanismo finanziario e dell'utilizzazione effettiva dei finanziamenti. Il controllo statale si realizza anche attraverso la sottomissione al diritto comune di tutte le attività economiche e patrimoniali della Chiesa, con la conseguenza che da questo punto di vista le Chiese e le confessioni

³⁸ Il documento approvato l'8 dicembre 2005 dal Pontificio Consiglio per l'interpretazione dei testi legislativi precisa ancora che "il contenuto dell'atto di volontà deve essere la rottura di quei vincoli di comunione – fede, sacramenti, governo pastorale – che permettono ai fedeli di ricevere la vita di grazia all'interno della Chiesa. Ciò significa che un tale atto formale non ha soltanto un carattere giuridico-amministrativo (l'uscire dalla Chiesa nel senso anagrafico con le rispettive conseguenze civili), ma si configura come una vera separazione dagli elementi costitutivi della vita della Chiesa: suppone quindi un atto di apostasia, eresia o scisma". Ancora, secondo l'orientamento formulato dal Pontificio consiglio "si richiede, inoltre, che l'atto venga manifestato *personalmente* dall'interessato in forma scritta, davanti alla competente autorità della Chiesa cattolica: Ordinario o parroco proprio al quale unicamente compete giudicare l'esistenza o meno nell'atto di volontà del contenuto espresso al n. 2".



religiose non fruiscono né di privilegi fiscali (che non siano le esenzioni che spettano ad altri soggetti privati), né possono impostare programmi patrimoniali e progetti di investimenti diretti all'incremento immotivato dei propri beni e delle proprie ricchezze³⁹.

Ma questi controlli, questi limiti fisiologici per ogni ordinamento statale che miri al corretto funzionamento delle attività economiche anche delle Chiese, non hanno nulla a che vedere con la tendenza neo-giurisdizionalista che porta le autorità pubbliche a voler condizionare, se non proprio a determinare, la struttura ecclesiastica, il suo funzionamento, le sue dinamiche interne. Quando, per il tramite del contributo finanziario dello Stato, si pongono limiti alla libertà religiosa individuale (come abbiamo visto che accade la tassa ecclesiastica collegata all'appartenenza confessionale), si finisce comunque col realizzare una commistione tra Stato e Chiesa, tra sfera religiosa e sfera civile, che è destinata a ripercuotersi prima o poi sugli assetti, e sugli equilibri interni della Chiesa. I primi a subire le conseguenze della creazione (per legge dello Stato) di autonomi organismi di gestione finanziaria sono i ministri ecclesiastici che devono attendere, per agire liberamente, le determinazioni di chi di fatto ha in mano il potere economico e finanziario. Pensare di poter scindere questi due aspetti, gestione della struttura ecclesiastica e gestione dei suoi profili finanziari, è una idea sostanzialmente illusoria. In alcuni microcosmi locali ciò è possibile, perché la compattezza di piccole comunità può garantire da tensioni o fratture interne. Ma in termini di macro-realtà, ed in un'epoca caratterizzata da una secolarizzazione crescente, separare il diritto di auto-governarsi dal diritto di disporre delle risorse finanziarie è concepire qualcosa che è contro natura. Come se una famiglia dovesse ricorrere ad un soggetto autonomo che amministra i suoi beni e adotta le decisioni per le spese dell'abbigliamento, della scuola, delle vacanze, del voluttuario, e via di seguito. Sarebbe una famiglia dimezzata, privata di quell'unione interna che richiede solidarietà anche nel compiere le scelte che incidono nella vita quotidiana dei suoi membri. Per queste ragioni, oggi si pone il problema di un superamento di quel giurisdizionalismo benevolo che ancora esiste nei Paesi del nord e del centro Europa, che appare in oggettivo contrasto con l'evoluzione della disciplina che tutela il diritto di libertà religiosa a livello internazionale, a livello comunitario, e in

³⁹ Sui controlli diretti e indiretti previsti dalla legislazione di derivazione concordataria italiana nei confronti della gestione finanziaria della Chiesa, si rinvia al volume di AA. VV., *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, già citato, e in particolare agli interventi di C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, ivi, pp. 225, e di P. FLORIS, *La remunerazione del clero*, ivi, pp. 253 ss.



moltissimi ordinamenti del nostro continente che hanno rivisto le rispettive legislazioni in materia ecclesiastica.