



Giovanni Cimbalo

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

Religione e diritti umani nelle società in transizione dell'Est Europa *

SOMMARIO: 1 Alcuni problemi di metodo - 2. I contenuti della separazione e i problemi aperti nei rapporti degli Stati con le Chiese ortodosse - 3. Le ragioni di un Islam europeo, la libertà di proselitismo e quella di mutare religione - 4. I nuovi culti nell'Est Europa - 5. Gli accordi ecclesiastici para concordatari: un nuovo modello di relazione delle confessioni con lo Stato

1 - Alcuni problemi di metodo

Una delle conseguenze della fine dell'obbligo di adesione al modello di organizzazione economica e giuridica rappresentato dall'Unione Sovietica è stata quella di spingere i paesi dell'Est Europa verso il pieno recupero dei tratti di identità culturale propri (e pertanto anche di cultura giuridica) soffocati nel quarantennio precedente. Con il ritorno di questi paesi a una visione liberale dello Stato e del diritto, è in atto il recupero di esperienze normative della prima metà del secolo scorso che influenzano fortemente oggi il legislatore. È come se un cammino si fosse interrotto e non si tratta che di riprenderlo, quasi che si possa cancellare con un tratto di penna l'esperienza delle democrazie socialiste. La scelta di percorsi propri di ogni paese per il recupero della memoria induce a chiedersi quali motivi giustifichino oggi un esame comune, ad esempio, del diritto lituano, polacco, ungherese, insieme a quello dei Balcani

C'è da rilevare che il bisogno di continuità dello Stato, delle sue funzioni, del suo apparato, fa sì che i mutamenti, benché repentini, avvengano nella logica della continuità istituzionale, proprio per evitare che nel vuoto di potere, negli interstizi tra una fase politica e un'altra si affermino forze capaci di bloccare ogni processo di rinnovamento o comunque repressive di un ordine più democratico e aperto alla partecipazione dei cittadini. Se non altro che per questo

* Testo della relazione tenuta al Convegno "Diritti umani e religioni: il ruolo della libertà religiosa" (Venezia, 4 - 6 dicembre 2008, organizzato dal CIRDU, in corso di pubblicazione negli Atti.



motivo tracce diffuse e profonde sono rimaste negli ordinamenti degli Stati dell'Est Europa di quella che fu l'esperienza delle democrazie popolari o socialiste e queste tracce sono sopravvissute alla caduta dei sistemi politici. Pertanto vi sono delle ragioni che consigliano la necessità/utilità di riservare al diritto post socialista dell'Europa centrale ed orientale una trattazione separata rispetto a quella del gruppo romano-germanico e ad optare per una trattazione unitaria e comparativa delle disposizioni di questi ordinamenti. In effetti:

- il diritto delle Repubbliche già facenti parte dell'URSS - con esclusione dei paesi baltici - permane ancora oggi relativamente omogeneo, in quanto informato dal vecchio modello centrale federale sovietico;

- lo "stile" del modello sovietico informa ancora, in una certa misura, il diritto positivo di molti paesi dell'area;

- vi è, come sempre accade, una forte resistenza, intrinseca ad ogni ordinamento, nel recepire i mutamenti d'indirizzo soprattutto nelle fasi di crisi politica e sociale;

- va preso atto della necessità comune dei diversi paesi dell'area di reagire a scelte dello stesso segno dei quaranta anni e ciò diviene fattore di necessaria convergenza quanto meno operativa, sul terreno delle riforme. Vi è insomma la permanenza di tratti di omogeneità determinata dal comune passato che induce, malgrado le diverse strategie di trasformazione istituzionale, a ricercare nuovi modelli normativi che hanno tratti comuni almeno nelle problematiche da affrontare;

- le modifiche riguardano norme coeve che si caratterizzavano per una uguaglianza anche formale, in quanto comune era la struttura dei codici e la scansione delle leggi, nonché la filosofia e le scelte politiche di fondo che le ispiravano;¹

- la tendenza comune a ritrovarsi all'interno della Comunità Europea e i parametri indicati dall'Unione per l'avvio delle procedure di convergenza, rappresentano oggi un efficace strumento per l'omologazione di questi sistemi giuridici.

¹ Se si esaminano i tempi delle successive riforma dei codici nei paesi dell'Est ci si rende conto che si procedette ad "interventi omogenei" sia nel tempo che nelle impostazioni di fondo. Questo fenomeno è particolarmente evidente ad esempio nel settore dei codici penali. Mi sia permesso a riguardo rinviare a CIMBALO G., *Prime note sulla tutela penale dei culti nei Paesi dell'Est Europa*, in *La Carta e la Corte* (atti del Convegno, Ferrara 27 ottobre 2007, a cura di G. Leziroli), Pellegrini Editore, Cosenza 2009. La persistenza dello schema di fondo e delle modifiche degli stessi punti è dimostrato da quanto recentemente avvenuto, ad esempio, con la riforma del codice penale della Repubblica Ceca e della Slovacchia.



Sul piano più generale si pensi inoltre all'affermazione in tutta l'area del controllo giurisdizionale di legittimità costituzionale come reazione al principio "socialista" dell'unitarietà del potere statale e alla necessità di dare un nuovo assetto giuridico al problema della nazionalità, prima compressa e congelata grazie all'internazionalismo proletario e oggi esplosa, spesso con drammatiche conseguenze.

A ben guardare assumono rilevanza le non poche occasioni di continuità tra vecchi e nuovi ordinamenti, per cui non possiamo escludere - come qualcuno ha acutamente rilevato², che come il diritto coloniale in Africa ha lasciato tratti comuni ai diversi ordinamenti attuali degli Stati del continente, così quello socialista contribuirà a creare uno strato comune di partenza e a introiettare quanto meno regole tecniche sperimentate e giudicate idonee alla nuova situazione.

Ciò detto resta aperta la questione relativa alla scelta del modello di riferimento per gli ordinamenti dell'Est del continente tra l'esperienza nord americana, supportata dal peso politico ed economico della grande superpotenza, e il riferimento ai modelli continentali di più sicuro approdo, a causa delle comuni radici storiche e sociali. Tuttavia se è certamente vero che oggi non trova sostegno, né nella pratica del diritto applicato né nelle teorizzazioni dei maggiori giuristi che si interrogano sulla circolazione dei modelli, l'idea di un sistema romano germanico nettamente distinto dall'*anglo-american legal system*, i nuovi modelli che ispirano le riforme del diritto post-socialista non sono comunque individuabili solamente come modelli continentali, essendo anche modelli provenienti dalla Comunità europea, dal diritto uniforme, dall'esperienza anglo-americana. Ne consegue che questi modelli - favorendo una convergenza tra il diritto compreso all'interno della cosiddetta *Western Legal Tradition* e esperienze proprie del diritto ex-sovietico - concorrono a creare un nuovo equilibrio, ancora da realizzare pienamente. Anche se questi ordinamenti sono giunti ultimi alla ribalta della trasformazione dei sistemi giuridici essi subiscono gli effetti della globalizzazione e della circolarità del diritto³.

² AJANI G., *Il modello post-socialista*, Torino, Giappichelli, 2008, *passim*.

³ Riteniamo con GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, il quale sottolinea che oggi il diritto muta rapidamente nel tempo, ma si uniforma sempre più nello spazio. Sulla globalizzazione e il diritto si vedano almeno: FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione, Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000, *passim*; e inoltre OSTERHAMMEL J., PETERSSON N. P., *Storia della globalizzazione: dimensioni, processi, epoche*, il Mulino, Bologna, 2005; SLOTERDIJK P., *L'ultima sfera: breve storia filosofica della globalizzazione*, Carocci, Roma, 2005; SCHOLTE J. A., *Globalization: a critical introduction*, 2. ed., Basingstoke, New York, Palgrave MacMillan, 2005; TEUBNER G., *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione*, Armando, Roma, 2005.



Pertanto il metodo di ricerca adottato per cercare di comprendere e analizzare i modelli post-socialisti deve superare l'approccio statico, fondato sulla divisione in grandi aree (*civil law* e *common law*) e mediante un'analisi dinamica dei flussi di convergenza tra i due maggiori sistemi, deve insinuarsi nei loro fattori di circolazione, sia normativi sia dottrinali, per rilevarne convergenze, dissonanze, nuove soluzioni, non limitandosi a registrare il risultato della circolazione dei modelli con riguardo alla loro maggiore o minore recezione.

Passando ad analizzare le problematiche relative ai rapporti tra Stati e confessioni religiose e le questioni connesse alla tutela individuale della libertà religiosa emerge come tratto comune di tutti questi ordinamenti la condivisione - a livello costituzionale - del principio di separazione. Ciò ha delle conseguenze significative per quanto attiene la ricostruzione delle fonti del diritto ecclesiastico e il lavoro relativo all'identificazione delle radici comuni, ai tratti ordinamentali dei nuovi Stati dell'Est Europa, e questo è un lavoro che deve essere ancora fatto.

2 - I contenuti della separazione e i problemi aperti nei rapporti degli Stati con le Chiese ortodosse

Non vi è alcun dubbio che la riconquistata autonomia delle comunità etniche e linguistiche nei territori dell'Est del continente ha dato maggior vigore allo spazio pubblico delle Chiese ortodosse le quali, malgrado la conclamata separazione tra Stato e confessioni religiose, si sono viste riconosciute in molti casi il ruolo di Chiese tradizionali o stabilite. Esse hanno costituito e costituiscono oggi il nucleo di quelle confessioni religiose alle quali gli ordinamenti riconoscono maggiori diritti proprio perché esse fanno parte della tradizione e della storia dei popoli e hanno concorso in passato e concorrono ancora oggi a disegnare l'identità nazionale. Spesso hanno conservato e trasmesso la lingua, sono state un punto di riferimento per la cultura; i loro

Certamente minori le riflessioni a proposito della circolarità del diritto, (espressione con la quale si indica la globalizzazione del dibattito) soprattutto per ciò che concerne le questioni etiche, che sovente inizia in un parlamento e prosegue, ripartendo da ciò che era ormai acquisito, nel Parlamento di un altro Stato, e da questi passa ancora ad un altro. È questo il caso del dibattito sull'eutanasia iniziato in Danimarca, poi proseguito in Olanda e da qui nel territorio del nord dell'Australia per poi tornare in Belgio e poi ancora in Olanda, sempre arricchito di nuove riflessioni dei Parlamenti nazionali che hanno dichiaratamente lavorato su un'unica traccia legislativa o modello. Di tale dibattito si è poi tenuto conto in Svizzera. Vedi a riguardo BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, Bononia University Press, Bologna, 2007, 105-132.



monumenti rappresentano la massima espressione dell'arte di quel popolo. Tra queste Chiese uno dei casi più eclatanti è certo costituito dalla Chiesa Ortodossa di Bulgaria che, benché abbia visto gravemente compromessa la sua immagine a causa delle tensioni e scontri tra le diverse fazioni seguite al 1992⁴, ha ottenuto dallo Stato ampi riconoscimenti tra i quali quello di poter certificare il possesso della cittadinanza bulgara per i fedeli avvicinati al sacramento del battesimo nelle sue chiese all'estero⁵. L'identificazione tra cittadino bulgaro e fedele della Chiesa ortodossa Bulgara⁶ ha una portata decisamente eccezionale e deve far riflettere sulla particolare natura del rapporto giuridico che intercorre tra i migranti bulgari di religione ortodossa e lo Stato ospitante. Viene infatti da chiedersi se la comunità migrante non assuma per questa via il carattere di comunità di minoranza etnico-linguistica e culturale stanziata in un altro Stato, senza volontà/possibilità alcuna d'integrazione⁷. Inoltre, sotto il profilo

⁴ Dopo il 1989 all'interno di questa Chiesa si è verificato uno scisma, poiché una parte del clero, guidato da tre metropoliti, rimproverava al Patriarca Maksim legami con la Chiesa Ortodossa Russa, in una linea di continuità con il passato. Il risultato è stato la nascita di un Sinodo alternativo a quello ufficiale, l'occupazione di chiese da parte delle due fazioni, accuse reciproche d'interessi in attività economiche poco chiare. La frattura, dopo alterne vicende, sembra essersi ricomposta con la promulgazione della legge sulla libertà religiosa nel 2002 che ha riconosciuto una sola Chiesa Ortodossa e un solo Sinodo, con Patriarca Maxim. Sul punto, vedi: ANGELOVA V., *Bulgaria: alle origini dello scisma*, 11.08.2004 – Sofia, <http://www.bulgaria-italia.com/bg/news/news/01248.asp>; MANGALAKOVA T., *Santo Sinodo conservatore ed alternativo, la cronaca degli scontri*, 11.08.2004 – Sofia, <http://www.bulgaria-italia.com/bg/news/news/01249.asp>.

⁵ Legge sulla cittadinanza dei bulgari all'estero e il ruolo della Chiesa ortodossa bulgara *Ustroistvoen pravilnik na darjaonata agenzia za balgarite v chujbina*, cl.6., (izm.-DV, br.87 ot 2001 g., v sila ot 15.10.2001g.,izm.-DV, br.84 ot 2005g.<http://licodu.cois.it>.

⁶ I vescovi greci dal Patriarcato di Costantinopoli nel 1872 si riunirono in un Sinodo e condannarono l'indipendenza dei bulgari, affermando che questi amavano la loro "ethnos – etnia /nazione" (phylo – amante + ethnos – nazione) più che Cristo. Così, nonostante il fatto che l'etnia costituisca – secondo i canoni della Chiesa ortodossa – uno dei principi di base dell'organizzazione della Chiesa, questo sinodo greco del 1872 dichiarò l'ethnophyletismo un'eresia. Fino ad oggi nessun'altra autorità della Chiesa ortodossa ha riconosciuto questo sinodo. PETRESCU T. *La Chiesa ortodossa e la sua attuale organizzazione amministrativa, Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa*, (a cura di Giovanni Cimbalo e Federica Botti), Bologna, Bononia University Press, 2008, 104.

⁷ Il caso non è nuovo. Anche le comunità ebraiche si considerano insieme comunità etniche e religiose, tanto da rivendicare per esse il trattamento riservato alle minoranze etniche oltre che quello accordato alle confessioni religiose. Si veda a riguardo l'intesa dello Stato italiano con la comunità ebraica. SACERDOTI G., *Attuata l'intesa tra lo Stato italiano e le Comunità ebraiche. Il commento*, in "Corr. Giur", 1989/8, 820; DISEGNI G., *Ebraismo e libertà religiosa in Italia. Dal diritto all'uguaglianza al diritto*



canonico, al mantenimento dell'appartenenza religiosa si accompagnerebbero comunque rapporti - consolidati dalla tendenza comune a molte Chiese ortodosse autocefale - finalizzati a creare giurisdizioni canoniche proprie nei paesi di non tradizionale presenza della Chiesa, invece che di trasferire sotto la giurisdizione del Patriarcato di Costantinopoli queste chiese e comunità di fedeli⁸.

Certo una strada potrebbe essere quella degli specifici accordi con gli Stati ospitanti che tuttavia andrebbero collocati forse nell'ambito della tutela delle minoranze, culturali, etniche e linguistiche, piuttosto che di quelle accordate ai culti. Non vi è dubbio che ciò creerebbe problemi notevoli agli Stati ospitanti e richiederebbe profonde modifiche della configurazione dei rapporti degli Stati con i culti.

Queste considerazioni non riguardano invece un'altra Chiesa autocefala molto presente in alcuni paesi europei con un numero cospicuo di fedeli. Intendiamo riferirci alla Biserica Ortodoxă Română, la quale, considerandosi universale, ha da sempre avuto una struttura della propria presenza nel mondo, ma ha di recente modificato e sta modificando quella riferita all'Europa e segnatamente quella in Spagna e Italia, a causa della numerosa presenza di propri fedeli nei due paesi⁹.

alla diversità, Torino, Einaudi, 1983; FUBINI G., *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1998; BOTTA R., *L'attuazione dei principi costituzionali e la condizione giuridica degli ebrei in Italia*, in *DE*, 1982, I, 155; ID., *L'intesa con gli israeliti*, in *QDPE*, 1987, 95-118.

L'effetto positivo dell'accettazione di questa richiesta anche se ricade inevitabilmente sulla maggiore protezione accordata dal diritto internazionale alla comunità viene compensato dall'estraneità della comunità al paese ospitante, indotto a percepire come estranea alla compagine nazionale la presenza ebraica alimentando così le posizioni antisemite.

⁸ Nel 1923 si verificò all'interno dell'ortodossia una divergenza sull'interpretazione dell'autocefalia. Mentre le diverse Chiese autocefale rivendicarono il diritto di assistere i loro rispettivi fedeli nella diaspora e nell'emigrazione il Patriarcato di Costantinopoli retto all'epoca dal patriarca Meletios IV Metaxakis (1921-1923), rimasto privo di una sua giurisdizione territoriale rivendicò l'autorità esclusiva su tutta la diaspora ortodossa. Il conflitto permane. Sul punto: PETRESCU T., *La Chiesa ortodossa e la sua attuale organizzazione amministrativa, Libertà di coscienza e diritti umani*, cit., 103 ss.; TODOROV V., *Etnos, nacija, nacionalizăm. Aspekti na teorijata i praktikata*, Paradigma, Sofia, 2000.

Le Chiese ortodosse non hanno mai riconosciuto un tale privilegio, ma hanno sempre affermato che ogni Chiesa locale deve seguire i suoi fedeli. Quando in un paese la comunità ortodossa formata da diverse etnie (russi, greci, romeni, etc.) che si trovano sotto l'autorità di diverse Chiese madri, diventa maggiore dal punto di vista ecclesiastico (cioè si è abbastanza sviluppata), essa è riconosciuta autocefala dalla prima Chiesa madre che è arrivata sul quel territorio.

⁹ La BOR ha costituito infatti la Metropolia Ortodossa Rumena dell'Europa Occidentale e Meridionale. Essa ha sede a Parigi amministra la vita ecclesiastica dei



Attraverso un *modus operandi* differenziato rispetto ai territori questa Chiesa è riuscita a disporre nei paesi di emigrazione di un numero significativo di edifici di culto¹⁰, dando vita a una giurisdizione territoriale propria che la mette in grado di proporsi come interlocutrice degli Stati ospitanti nello stabilire rapporti rispettosi dei sistemi di relazione da tempo predisposti da quegli ordinamenti¹¹. Ai buoni

rumeni ortodossi di Francia, Svizzera, Spagna, Portogallo, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Inghilterra e Irlanda. In considerazione del gran numero di fedeli presenti in alcuni di questi paesi la BOR ha costituito delle Eparchie, tra le quali l'*Eparchia ortodossa romena d'Italia*, con sede a Roma. Per una più completa informazione sul punto vedi: BOTTI F., *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Rumena in Italia, Libertà di coscienza e diversità*, cit., *passim*

¹⁰ In Romania la BOR dispone di numerosi edifici di culto già appartenuti alla Chiesa cattolica di rito greco e trasferiti alla BOR durante i quaranta anni di regime, in applicazione della politica di assorbimento nelle strutture delle Chiese ortodosse, meglio controllabili dal potere politico, del più gran numero possibile di fedeli. Malgrado le rivendicazioni della *Conferenza dei Vescovi cattolici di Romania*, che riunisce i vescovi sia di rito latino che greco-cattolici e dell'*"Arcivescovado Maggiore"* che riunisce la Chiesa greco-cattolica di Romania molte chiese non sono state restituite, ma si è instaurato per iniziativa della parte cattolica un contenzioso davanti ai Tribunali. Il criterio generale adottato dallo Stato rumeno per ripartire la proprietà degli edifici di culto, ritenendo che queste siano strutture destinate alle comunità di fedeli, si basa sul numero dei membri della confessione; si stima che l'emigrazione abbia ridotto a non più di 100.000 il numero dei cattolici in Romania e anche se è ipotizzabile che dopo la Legge 489/2006 lo Stato aiuti le comunità greco-catoliche a costruire delle chiese, il problema è irrisolto. Malgrado il contenzioso a carattere giuridico permanga, nei fatti, in cambio della disponibilità della Chiesa cattolica a concedere in comodato gratuito propri edifici in Italia e Spagna la BOR sta adottando in Romania un comportamento analogo. Questa politica non si applica in Italia alla diocesi di Roma che pure ha una numerosa comunità rumena di religione ortodossa.

Sugli edifici di culto appartenenti alla Chiesa cattolica di rito greco in Romania, posti dallo Stato rumeno sotto il controllo della BOR durante il periodo comunista vedi: A. PETCU (coord.), *Partidul, Securitatea și Cultele (1945-1989)*, Bucarest, 2005 ; P. CARAVIA – V. Ș. CONSTANTINESCU – F. STĂNESCU, *Biserica întemnițată. România 1944-1989*, Bucarest, 1998 [in inglese: *The Imprisoned Church: Romania 1944-1989*, Bucarest, 1999 ; PĂIUȘAN C. CIUCEANU R., *Biserica ortodoxă română sub regimul comunist, 1945-1958*, vol. I, București, 2001. Relativamente ai provvedimenti con i quali si dispone una restituzione molto parziale di essi vedi: D.-L. nr. 9/31.12.1989, *Decret-Lege privind abrogarea unor acte normative* [se abroga și *Decretul nr. 358/1948 și se recunoștea oficial Biserica Română Unită cu Roma (Greco-Catolică)*; D.- L. nr. 126/24.04.1990, *Decret-Lege privind unele măsuri referitoare la Biserica Română Unită cu Roma (Greco-Catolică)*; BOTTI F., *Sui contenuti*, cit., 151 ss.

Per CODEVILLA G., *Lo Zar e il patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai giorni nostri*, La Casa di Matriona, Milano, 2008, 358, sono state restituite alla Chiesa Cattolica solo 200 chiese su 2500, soprattutto nella Diocesi di Timișoara.

¹¹ La BOR è sul punto di iniziare le procedure per la richiesta di un'Intesa allo Stato italiano e ha chiesto il riconoscimento della personalità giuridica del suo ente esponenziale in Italia. Essa dispone inoltre di 63 parrocchie, di un monastero e di una



rapporti di questa Chiesa con la Chiesa cattolica che abbiamo appena tratteggiato fa riscontro il contenzioso da essa aperto con il Patriarcato di Mosca a proposito della giurisdizione sulle Chiese della Moldavia, dove accanto alla presenza maggioritaria della Chiesa ortodossa moldava, affiliata al Patriarcato di Mosca, si registra la presenza, soprattutto in Bessarabia, della BOR¹². Il conflitto di non facile soluzione è stato sottoposto alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹³.

Inoltre la BOR ha sviluppato in Romania i rapporti con lo Stato, in una sorta di partenariato con la Chiesa cattolica¹⁴, proponendosi come punto di riferimento per le attività di erogazione di servizi alla persona in regime di sussidiarietà orizzontale, fino al punto da assicurarsi, mediante accordi di diritto interno, la partecipazione al procedimento di formazione delle leggi in materia di attività di inclusione sociale¹⁵. Il risultato di queste politiche è certamente il

struttura sempre più diffusa nel paese. BOTTI, F., *Sui contenuti...cit.*, 151-152. Analoga la situazione in Spagna dove però la BOR si trova collocata all'interno del gruppo protestante - come gli altri ortodossi - nello schema di relazioni per "grandi famiglie religiose" adottato da quel paese.

¹² Prende il nome di *Bessarabia* l'intero territorio sul quale è sorta la Repubblica di Moldavia. Tuttavia il nome Moldavia indica anche la provincia di Moldavia, che oggi si trova per 2 terzi in Romania e per un terzo costituisce la Repubblica di Moldavia. "Il 19 dicembre 1992, il Santo Sinodo della Chiesa ortodossa di Romania decideva di riattivare la "Metropoli di Bessarabia", offrendole anche l'autonomia. D'altra parte, nello stesso anno, il Santo Sinodo della Chiesa di Russia conferiva anche ad essa uno statuto quasi simile, dichiarando la "Metropoli di Moldavia" come "auto-amministrata". Da quel momento, i rappresentanti delle due Chiese locali si sono riuniti per ricomporre il conflitto, ma senza nessun risultato. Inoltre, le autorità civili della Repubblica di Moldavia, filo-russe, hanno privilegiato i rapporti con la "Metropoli di Moldavia". Di conseguenza, la "Metropoli di Bessarabia" è stata riconosciuta ufficialmente dall'autorità dalla Repubblica di Moldavia soltanto nel 2002, dopo una decisione della Corte europea per i diritti umani di Strasburgo". PETRESCU T. *La Chiesa ortodossa e la sua attuale organizzazione amministrativa, Libertà di coscienza e diritti umani*, cit., 106.

¹³ Si veda inoltre: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova and Others v. Moldova*, Fourth Section, 27 February 2007.

¹⁴ Formalmente buoni sono i rapporti tra la Conferenza Episcopale di rito greco e latino e la BOR tanto che entrambe hanno sottoscritto un analogo accordo con lo Stato relativo a numerose materie. Vedi: *Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Patriarhia Română*; *Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Conferința Episcopilor din România – CER* (in <http://licodu.cois.it>).

¹⁵ La *Legge sulla libertà religiosa e il regime generale dei culti* del 2006 prevede che le autorità pubbliche romene collaborino con i *culti riconosciuti* nelle materie d'interesse comune, e sostiene le loro attività (art. 9.3). Le autorità pubbliche centrali, per le materie d'interesse comune, hanno il diritto di concludere con i culti riconosciuti accordi di collaborazione paritaria e di sottoscrivere protocolli, che entreranno in



radicamento sempre maggiore di questa Chiesa nella società rumena e il rafforzamento della sua influenza politica e sociale. Certamente la Romania è esposta, come tutti gli altri paesi, alla penetrazione dei nuovi culti, alla loro attività di proselitismo, in una parola all'apertura del mercato delle religioni in un'ottica pluralista¹⁶, ma la BOR combatte questa battaglia non solo sul piano delle garanzie istituzionali, ma anche attraverso una presenza capillare all'interno delle strutture sociali e nei luoghi di aggregazione che si va rafforzando proprio per effetto degli accordi sottoscritti quella negli ospedali, nella rete di assistenza sociale (consultori, ospizi, ricoveri, ecc.). Luogo di apostolato privilegiato è comunque considerato, come in tutti i paesi a maggioranza ortodossi, l'esercito, all'interno del quale la Chiesa alimenta il sentimento patriottico e la propensione alla difesa dei valori dei quali essa è portatrice, in una visione di salvaguardia dell'unità e identità della nazione.

Un ulteriore problema per l'ortodossia in generale è costituito nell'area balcanica dalla proliferazione delle autocefalie dopo la dissoluzione jugoslava, a causa della ricordata tendenza in ambito ortodosso a far coincidere l'indipendenza nazionale con l'autonomia in campo religioso, tanto che oggi si pone il problema dell'autocefalia macedone e di quella montenegrina e della definizione dei rapporti di

vigore mediante l'approvazione di una legge (art. 9.5). Lo Stato riconosce "il ruolo spirituale, educativo, social caritativo e di collaborazione sociale, come anche il loro stato giuridico di fautori della pace sociale" (art. 7.1) dei culti riconosciuti che diventano "partner sociali" dello Stato, beneficiando nello stesso tempo anche dello statuto di "fautori della pace sociale". Inoltre la legge afferma che "lo Stato rumeno riconosce l'importante ruolo della Chiesa ortodossa rumena e delle altre chiese e culti riconosciuti presenti nella storia nazionale della Romania e nella vita della società rumena" (art. 7.2) accentuando così il diverso ruolo dei culti riconosciuti rispetto a quelli non riconosciuti. GRIGORITA G. *Lo statuto giuridico della Chiesa ortodossa rumena secondo la legge n. 489/2006 riguardante la libertà religiosa ed il regime generale dei culti, Libertà di coscienza e diversità*, cit., 111 ss.

¹⁶ La citata legge sulla libertà religiosa prevede, perché vi possa essere il riconoscimento che la Confessione fornisca la prova che è stata costituita legalmente e funziona con continuità nel territorio della Romania come associazione religiosa da almeno dodici anni (art. 18.a); e che le liste originali contenenti le adesioni di un numero di membri cittadini rumeni aventi domicilio in Romania è almeno pari allo 0,1% della popolazione della Romania, conformemente all'ultimo censimento (art. 18.b). Queste condizioni sono simili a quelle previste dagli altri Stati europei che hanno adottato il *sistema dei culti riconosciuti*. vedi IBÁN I., *La pertinence des cultes reconnus dans les systèmes de relations État/religions dans l'Union européenne*, in «Revue de Droit Canonique», 54 (2004), 67-75.



queste ultime Chiese con quella ortodossa facente capo al Patriarcato di Belgrado dalla quale le nuove Chiese si sono rese autonome¹⁷.

Occorre forse un riflessione delle confessioni ortodosse nel loro complesso, sul fatto che l'unità politica dei territori nei quali esse sono presenti tende a ricomporsi ad unità all'interno dell'Unione Europea e che perciò è forse venuto il momento per queste confessioni di ridiscutere la struttura dei loro Statuti interni, riflettendo sull'assetto della giurisdizione canonica e sui rapporti tra le diverse strutture delle Chiese, rivisitando le tradizioni di autonomia della giurisdizione vescovile così forte nell'ortodossia, forse ipotizzando una opzione "federale" nella struttura gerarchica e dei rapporti tra i diversi patriarcati¹⁸. Del resto non si tratta di una problematica nuova all'interno dell'ortodossia che rifiutando la primazia del vescovo di Roma ha da sempre adottato una gestione sinodale del potere vescovile.

A questa riflessione sugli Statuti non sono estranee né la Chiesa Ortodossa della Bielorussia né quella Ucraina le quali mantengono con il Patriarcato di Mosca rapporti - la prima di grande fratellanza e la seconda di forti contrasti. Quanto più questi paesi si avvicineranno all'Unione Europea inevitabilmente si indebolirà, anche a livello ecclesiale, il legame organico con Mosca e perciò la sfida per le Chiese ortodosse è di saper separare effettivamente lo Stato dalla Chiesa, dando una interpretazione evolutiva, nelle tradizioni dell'occidente, al significato della separazione oggi affermata nelle Carte costituzionali dei rispettivi paesi ma poco praticata.

3. Le ragioni di un Islam europeo, la libertà di proselitismo e quella di mutare religione.

L'apertura della Comunità Europea ai paesi dell'Est ha portato al suo interno la presenza di un Islam frutto di quattro secoli di integrazione nel contesto culturale europeo. Si tratta di un Islam sostanzialmente diverso da quello medio orientale o dei paesi arabi, filtrato attraverso la

¹⁷ La recente indipendenza del Montenegro ha portato alla richiesta di autocefalia della Chiesa ortodossa Montenegrina che in verità in nulla differisce in quanto a liturgia, riferimenti dogmatici ecc., dal Patriarcato della Chiesa serbo-ortodossa del quale fa parte. Tuttavia non è da escludere che il Patriarcato di Belgrado conceda l'autocefalia proprio per mantenere i rapporti ad un livello non conflittuale, vista l'inesistenza di contrasti o divergenze a livello teologico tra le due Chiese.

¹⁸ Ciò sembrerebbe deporre a vantaggio di una gestione assembleare del culto e costituiscono in questo caso un elemento di modernità Sulla struttura organizzativa dell'ortodossia: PETRESCU T. *La Chiesa ortodossa e la sua attuale organizzazione amministrativa, Libertà di coscienza e diritti umani, cit., passim.*



tradizione e le strutture politiche dell'impero ottomano, che si caratterizza per due principali modelli di relazioni con lo Stato. Intendiamo riferirci all'Islam dotato di una struttura comunitaria unica, insieme religiosa ed etnica, a base nazionale il cui modello è costituito dall'Islam bulgaro. Esso ha ricevuto i propri Statuti anche grazie alla protezione internazionale dell'Impero ottomano prima e della Turchia poi, ed è strutturato con le proprie magistrature e strutture territoriali, articolato sulla base dei comuni religiosi islamici, delle giurisdizioni provinciali e regionali¹⁹. Benché questo Islam sia oggi in crisi a causa della rottura dell'unità interna della comunità e della sua differenziazione in relazione alle moderne tendenze all'interno del mondo islamico, al punto che le questioni che lo agitano sono state portate davanti alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo, esso continua a costituire uno dei possibili modelli di organizzazione del culto.

Vi è poi il caso dell'Islam plurale albanese che fin dal 1923 conosce una articolazione in diverse confessioni islamiche, con la conseguenza che questo Islam è tollerante, accetta il proselitismo e la libertà religiosa²⁰. Non potrebbe esservi affermazione più chiara del pluralismo religioso e della consapevolezza che non esiste una sola confessione islamica, ma ne esistono tante alle quali lo Stato riconosce il diritto di darsi propri Statuti e regolamenti. L'ottica con la quale il legislatore si muove è certamente di tipo giurisdizionalista, prova ne sia che vengono limitati ai soli legami di ordine spirituale e dogmatico i rapporti delle confessioni albanesi con i grandi centri religiosi al di fuori d'Albania, pur garantendo la libertà degli scambi epistolari. Inoltre coloro che ricoprono cariche religiose devono essere di cittadinanza e lingua albanese, godere dei diritti civili e politici, "appartenere all'etnia

¹⁹ CIMBALO G., *L'esperienza dell'Islam dell'Est Europa come contributo a una regolamentazione condivisa della libertà religiosa in Italia in Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa*, (a cura di R. Aluffi Pecoz) Giappichelli, Torino, 2008.

²⁰ Nel giugno del 1923 il Governo albanese emanò un decreto sullo status giuridico delle confessioni religiose decisamente innovativo anche rispetto a quanto allora previsto nelle legislazioni di altri Paesi dell'Europa Occidentale che denota il possesso da parte dell'ordinamento giuridico di quel paese di una visione chiara dell'islamismo. Il Decreto, dopo aver affermato che la "libertà di pensiero è tutelata dall'articolo 93, dello Statuto e dagli articoli 1-2 della dichiarazione dell'ottobre 1921, votata dal Parlamento" albanese afferma:

"2.- Ogni componente dell'islamismo come Sunnitismo, Bektashismo, Sufismo, Halavitismo, Kadirizma, Sadizma, e altre confraternite, come ogni ramo del cristianesimo, quali il cattolicesimo, l'ortodossia, il protestantesimo e tutte le confessioni di ogni altra fede, si possono organizzare in un'associazione religiosa indipendente l'una dall'altra". Vedi: *Këshillit Kombëtar si mbas shkresës së Kryesis së tij* Nr. 432, më 5-VI-923. Tiranë më 14-VI-923. *Qarkoren* Nr. 12359, D. 24-VI-923, F. 542.



albanese oppure essere figli di albanesi da tre generazioni" e non aver avvertito l'indipendenza dello Stato albanese.

Ma quel che è più importante è il riconoscimento della piena autonomia delle confessioni religiose, prova ne sia che "I capi di ogni religione e di ogni confessione vengono scelti sulla base dei loro Statuti, e riconosciuti mediante un decreto da parte del governo" e "Ogni associazione e istituto religioso come: una moschea, una teqe, una chiesa, un monastero, ecc., viene riconosciuto come persona giuridica e viene rappresentato in base alle proprie regole religiose. Per questi motivi l'Islam albanese costituisce forse il modello più avanzato di Islam di tradizione occidentale ed è certamente quello più compatibile con i valori di laicità, libertà di coscienza, tolleranza. Grazie a questa sua particolare impostazione esso è riuscito a convivere pacificamente per secoli con cattolici e ortodossi sullo stesso territorio. Tuttavia è in corso una forte attività di riconversione dei Balcani su posizioni islamiche tradizionaliste di tipo arabo ed è forte la propaganda wahabita che è stata particolarmente intensa in Bosnia Herzegovina, dove ha costituito una delle cause del conflitto interreligioso e successivamente ha alimentato e caratterizzato religiosamente la guerra in Kosovo. Non costituisce certamente un segnale positivo l'allineamento del governo albanese alle posizioni dei paesi islamici e la sua collocazione nel novero di questi²¹, al punto che si può parlare di un caso di regressione democratica progressiva, alimentata per motivi di interesse dai governi succedutisi dopo il 1992, i quali hanno fatto di tutto per sostenere il progetto della grande Albania. In questa situazione l'Europa ha delle responsabilità che emergono in tutta evidenza se solo si guarda alla sua politica indifferenziata verso l'Islam e alla sua propensione a identificare l'Islam con quello arabo o dei paesi rivieraschi del Mediterraneo e a non tenere in alcun conto le esperienze dell'Islam europeo²². È opinione di chi scrive che nell'approccio con

²¹ Per uscire dall'isolamento a livello internazionale nel quale versava lo Stato albanese ha aderito all'Organizzazione della Conferenza Islamica (OCI) della quale fanno parte tutti gli Stati arabi e di tradizione islamica. La conseguenza più rilevante di questa scelta è stata l'introduzione dell'insegnamento obbligatorio della religione nella scuola. Borse di studio sono state concesse dall' Arabia Saudita e dall' Egitto per formare gli insegnanti e tentativi ci sono stati all'interno della comunità musulmana sunnita di modificare lo Statuto ma non hanno avuto successo. Per un'analisi delle componenti storiche dell'Islam albanese si veda: CIMBALO G., *L'esperienza dell'Islam dell'Est Europa...cit., passim*.

²² Sui problemi attuali all'interno dell'Islam europeo di origini balcaniche: ALUFFI BECK-PECCOZ R. and ZINCONI G. (eds), *The Legal Treatment of Islamic Minorities in Europe*, Peeters, Leuven, 2004, 31-37; BOUGAREL X. – N. CLAYER (sous la direction de), *Le Nouvel Islam Balkanique. Les musulmans, acteurs du post-communisme. 1990-2000*,



l'Islam ogni ordinamento deve fare delle scelte di fondo sulle modalità di porsi in relazione con esso in quanto per le caratteristiche stesse di questa confessione religiosa esistono vari piani sui quali bisogna misurarsi: quello propriamente religioso e di celebrazione del culto, la sua visione sociale e conseguentemente la sua organizzazione in comunità, la sua visione dei valori e del mondo. Un paese occidentale, per sua natura pluralista e laico, può impegnarsi ad assicurare all'Islam la celebrazione del culto e quindi la libertà religiosa e di coscienza. Solo se farà propria la politica anglosassone delle *enclaves* culturali e del rapporto con le comunità potrà accettare almeno in parte la dimensione comunitaria e pubblica dell'Islam. Se accetterà la visione valoriale e culturale dell'Islam abbandonerà la propria per assimilarne un'altra.

Da ciò discende la tendenziale compatibilità delle società occidentali con quello che abbiamo definito come Islam balcanico e la relativa inconciliabilità con gli altri modi di vivere l'Islam rispetto ai quali il solo valore che un ordinamento di tipo occidentale può garantire è quello della celebrazione del culto, mentre le pratiche valoriali e culturali, di costume ed etica potranno essere garantite a livello individuale, ma non collettivo, quando con ciò si intende la coercizione di individui o gruppi ai comportamenti richiesti dalla comunità islamica, sia pure limitata a coloro che accettano di farne parte, nonché il riconoscimento degli statuti personali e della giurisdizione dei tribunali islamici.

Per questi motivi è interesse dell'Europa riconoscere e dare spazio alla differenziazione all'interno del culto islamico e al recupero quindi di quella memoria storica e di esperienza culturale che si rifà alle confraternite che caratterizzarono l'Islam europeo²³ e che oggi rischiano

Paris, 2001. Sull'Islam balcanico in generale: POPOVIC A., *L'Islam Balkanique. Les musulmans du sud-est européen dans la période post-ottomane*, Berlin, 1986.

²³ La presenza delle confraternite nell'Islam balcanico è stata analizzata da POPOVIC A., *Le confraternite sufi nella regione balcanica*. in *Sufismo e confraternite nell'Islam contemporaneo. Il difficile equilibrio tra mistica e politica*, a cura di Marietta Stepanyants, Torino, 2008, 181-206. Per quanto riguarda la loro crisi progressiva e il loro attuale ridimensionamento, rilevato dall'A, uno dei fattori è certamente costituito dai quarant'anni di propaganda antireligiosa in quei paesi. Un substrato culturale di generica adesione all'Islam è tuttavia rimasto e, facendo leva su di esso, operano oggi le correnti islamiche integraliste e tradizionali, con l'obiettivo di "reislamizzare" quelle popolazioni, grazie anche a un quadro politico e sociale reso complesso dalle guerre balcaniche. Si vedano a riguardo i numerosi saggi raccolti in BOUGAREL X. – N. CLAYER (sous la direction de), *Le Nouvel Islam Balkanique*, cit., *passim*. Tuttavia ci sembra che fino ad ora non sia stata condotta un'indagine che faccia perno sugli aspetti giuridici del pluralismo con il quale è stata vissuta l'appartenenza confessionale islamica in quest'area, con riferimento sia alla legislazione dei singoli Stati sia all'autonoma capacità normativa delle diverse strutture religiose che hanno



di scomparire, anche a causa dello spazio istituzionale e di rappresentanza riconosciuto da alcuni governi dell'Europa occidentale a un Islam di origini mediorientali, presente sul territorio europeo solo in virtù dei flussi migratori e caratterizzato da tendenze politicamente egemoniche delle componenti più tradizionali, restio a riconoscere il valore della tolleranza e quindi della libertà di proselitismo e il diritto di cambiare religione²⁴.

Sia chiaro, anche con questo Islam vanno trovate modalità di convivenza, ma ciò va fatto non trascurando il portato dell'esperienza rappresentato dalle metodiche, anche istituzionali, che hanno resa possibile in passato l'integrazione dell'Islam nei territori orientali dell'Europa e quindi promuovendo, dove l'ordinamento lo consente, rapporti giuridici differenziati con le diverse confessioni islamiche²⁵.

costruito differenti strutture confessionali realizzando il pluralismo religioso in un ambiente sociale tendenzialmente islamico.

²⁴ Presentano aspetti particolari sia l'Islam in Francia che in Gran Bretagna dove la loro struttura e configurazione è fortemente condizionata dalle politiche migratorie dei due paesi. Come è noto in Francia l'ordinamento tende all'integrazione e a introiettare il passato coloniale. In questo paese l'emigrazione islamica è ormai giunta alla quarta se non alla quinta generazione e l'Islam francese ha sviluppato proprie strutture sulle quali prevale il primato morale della Moschea di Parigi, a suo tempo costruita con fondi pubblici. Cfr.: BOYER A., *L'Institut Musulman de la Mosquée de Paris*, Parigi, 1992, 29 ss. In generale: BOYER A., *L'Islam en France*, Paris, 1998. Diversa la configurazione dell'Islam in Gran Bretagna dove le diverse comunità migranti hanno sviluppato un proprio Islam legato alle tradizioni del paese di origine piuttosto che propenso ad assumere un carattere proprio e unitario. Per queste ragioni la presenza dell'Islam nei due paesi citati poco si presta a fungere da modello di comparazione con l'ordinamento italiano e difficile sembra estrapolare da una comparazione con l'esperienza italiana modelli esportabili di relazione con l'Islam in Europa. In quest'ottica si muove invece Ferrari A., *Nota introduttiva, Islam in Europa / Islam in Italia tra diritto e società*, A. Ferrari (a cura di) Bologna, Il Mulino, 2008, 7 ss.

Utili esperienze di comparazione sembrano costituire a nostro avviso quella belga per la quale rimandiamo alla lettura di TORFS R., *Lo statuto giuridico dell'Islam in Belgio*, in "QDPE", 1996/1, 213-240; CHRISTIANS, L. L., *Religion et citoyenneté en Belgique. Un double lien à l'épreuve de la sécularisation et de la mondialisation*, *Cittadini e fedeli nei paesi dell'Unione Europea*, "Consorzio europeo di ricerca sui rapporti fra Stato e confessioni religiose", Milano, 1999, 105 ss., nonché il modello consociativo olandese, CIMBALO G., *Il consociativismo olandese alla prova della globalizzazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.stateechiese.it), settembre 2008, e ancor più il sistema spagnolo di rapporti con le grandi famiglie: CASTRO JOVER A., *Las minorías religiosas en el derecho español*. Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. De. Soroeta Licerias, Juan, Bilbao, 1999, 211-244; FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, A., *Estado y confesiones religiosas, un nuevo modelo de relación: (los pactos con las confesiones: leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Madrid, Civitas Ediciones S.L., 1995.

²⁵ Sul punto diffusamente CIMBALO G, *L'esperienza dell'Islam dell'Est Europa*, cit., *passim*.



4 - I nuovi culti nell'Est Europa

Un'altra delle conseguenze del mutamento istituzionale introdotto dagli eventi del 1992 è l'apertura al mercato religioso globale dell'Est Europa. Improvvisamente la propaganda religiosa e le attività di proselitismo dei culti di minoranza relativa nei diversi paesi e dei nuovi culti si è riversata in società nelle quali si credeva esistesse un impellente e diffuso bisogno del sacro a causa della repressione verso ogni forma di credenza religiosa esercitata dai precedenti regimi, insidiando le posizioni del culto dominante²⁶. Ciò si è dimostrato relativamente vero, non tanto e non solo per effetto di tanti anni di propaganda dell'ateismo di Stato, ma a causa di alcuni concomitanti motivi:

a) la ricerca prioritaria da parte dei cittadini di queste società è stata quella del consumismo e di quegli stessi valori che nell'Europa Occidentale hanno prodotto secolarizzazione e abbandono delle religioni;

b) la forte ed evidente compromissione delle Chiese locali con il regime politico precedente, anche per culti come la Chiesa cattolica. Molti suoi esponenti avevano dovuto stabilire una qualche forma di collaborazione con le forze politiche al potere per poter anche semplicemente continuare a restare liberi, e ciò ha ridotto la loro credibilità sociale²⁷;

c) il mercato religioso al quale questi paesi si aprivano era quello globale, caratterizzato da una scelta sterminata tra le differenti opzioni, spesso sostenuta dai rilevanti investimenti delle diverse confessioni in attività di missionariato, di propaganda e di proselitismo;

d) la propensione delle autorità politiche, soprattutto statunitensi, a stimolare l'insediamento di nuovi culti in funzione di

²⁶ Si vedano sul punto CHIZZONITI A., *Giovanni Paolo II e la ricostruzione democratica dei Paesi dell'Est europeo in Chiesa Cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione* (a cura di A. G. Chizzoniti), Milano, 2004; KOŠČ S., *Il problema del consumismo alla luce dello sviluppo integrale*, Atti del Convegno Antropologia cristiana tra fede e ragione, Pontificia Università Lateranense, 22 giugno 2007.

²⁷ Dopo il caso dell'arcivescovo di Varsavia Stanislaw Wielgus, costretto a dimettersi per essere stato una spia della polizia, l'Episcopato polacco ha deciso di sottoporre a verifica il passato di tutti i Vescovi del Paese per accertare se tra loro vi sia qualcuno che ha avuto legami con la polizia segreta del passato regime. Analoga la posizione dell'Episcopato della Repubblica Ceca che ha affrontato tale questione nell'Assemblea Plenaria svoltasi dal 23 al 24 gennaio 2008, richiedendo cautela nell'analizzare i casi di collaborazionismo che pure vi furono numerosi, dettati dalla paura e dalle violenze poliziesche.



prevenzione e ostacolo a derive autoritarie nei nuovi Stati²⁸. Ciò ha prodotto a livello internazionale l'imposizione a questi paesi del divieto a frapporre ostacoli alla libertà di proselitismo²⁹;

e) i mezzi ridotti rispetto al passato di cui le confessioni tradizionali disponevano: beni confiscati, scomparsa di società prevalentemente agricole nelle quali affondavano le proprie radici, inizio di una forte migrazione verso l'estero che in alcuni casi ha assunto le dimensioni dell'esodo.

A distanza di 16 anni da quegli eventi dobbiamo fare qualche ulteriore considerazione.

Ogni paese si è adottato una nuova Costituzione che ha subito e va subendo negli anni ripetute modifiche e aggiustamenti. Con un percorso più o meno travagliato ogni paese ha approvato una propria legge in materia di libertà religiosa nella quale si è preoccupato di assicurare e garantire il ripristino della libertà religiosa individuale e collettiva, ha riconosciuto lo spazio pubblico delle religioni³⁰ e, in quasi tutti i casi, ha provveduto alla restituzione parziale o pressoché totale dei beni ecclesiastici, ovvero ha indennizzato in tutto o in parte le confessioni religiose degli espropri subiti³¹. Si sono quindi ricreate quelle condizioni materiali che in passato hanno permesso alle confessioni religiose di svolgere un ruolo attivo e significativo nella società civile. Ma quel che è più importante i nuovi Stati – se si esclude la Cecia - strutturalmente e politicamente deboli, stanno cercando ed ottenendo l'aiuto ed il sostegno delle confessioni religiose in cambio del

²⁸ Gli Stati Uniti e l'Unione Europea, ripercorrendo le orme di George Catlett Marshall Segretario di Stato Usa, all'indomani della fine della II Guerra Mondiale mirano ad ottenere garanzie per i "nuovi culti" nella convinzione che il pluralismo religioso costituisca un antidoto alla deriva autoritaria degli ordinamenti. V.: FONTA I., *L'analyse de certains points de vue et démarches américaines concernant la liberté religieuse*, in *La Revue Roumaine de Sociologie*, n° 1-2, nouvelle série, la Xe année, Bucarest, 2000.

²⁹ DEL TUFO M., *Le riforme penali nei paesi dell'est: uno sguardo di sintesi, Il diritto penale nella prospettiva europea*, Milano, Giuffrè, 2005, 5-14

³⁰ Per i testi delle Costituzioni e delle leggi sulla libertà religiosa vedi <http://Licodu.cois.it>

³¹ Si vedano ad esempio per quanto riguarda la Bulgaria: *Legge sulla restituzione beni immobili espropriati dallo Stato con decreto n. 88 del 1953. Restituzione delle proprietà appartenenti alla Chiesa cattolica nel territorio della Repubblica di Bulgaria*, riformata con G. U. 24 feb. 1992. Per la Croazia: *Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia sulle questioni economiche*, art. 2, firmato il 9 ottobre 1998 e pubblicato in AAS 91 (1999), pp. 170-178. Per la Lituania, *Religinių bendrijų teisės į išlikusį nekilnojamoji turta atkūrimo tvarkos*, 1995 m. kovo 21 d. Nr. I-822. Per la Romania: *Legge n. 489/2006 riguardante la libertà religiosa e il regime generale dei culti*, art 27, pubblicata nel MO parte I n. 11, 08/01/2007 (tutti i provvedimenti citati sono consultabili in <http://licodu.cois.it>).



loro coinvolgimento istituzionale, soprattutto nelle strutture e attività d'inclusione sociale. In tal modo tende a ricrearsi quel tessuto connettivo d'interessi e di relazioni che sostiene ovunque la presenza diffusa nella società di un culto e di una pratica religiosa³².

Lo Stato dunque ha ancora bisogno delle religioni e ha quindi ceduto alla richiesta di alcune di esse di godere nello spazio nazionale di una situazione di privilegio rispetto a quella degli altri culti³³. Ma la richiesta comune delle confessioni, accettata e condivisa, è stata quella di porre un argine alla penetrazione dei cosiddetti nuovi culti e di ristabilire le condizioni di supremazia dei culti tradizionali. Basta leggere a riguardo le diverse leggi sulla libertà religiosa nelle quali a proposito delle modalità di riconoscimento dei nuovi culti vediamo dilatarsi il tempo di esercizio di fatto del culto nel paese³⁴ e crescere la richiesta relativa alla consistenza numerica del culto³⁵ come condizioni per ottenere il riconoscimento³⁶.

³² In generale sul punto: MONDINI A., *La religione tra diritti, tributi e mercati. Alla ricerca di un modello europeo per le relazioni finanziarie e fiscali tra gli Stati e le Confessioni religiose. Libertà di coscienza e diversità*, cit., 243 ss.

³³ È questo, ad esempio il caso della Bulgaria che assegna alla Chiesa ortodossa un ruolo istituzionale rilevante e di sostegno dello Stato. Cfr.: ILIEVA I., *Legal regulation of the religious rights and freedoms in Bulgaria. Libertà di coscienza e diversità*, cit., 77 ss.

³⁴ Per quanto riguarda gli anni di presenza nel paese necessaria al riconoscimento di una confessione possiamo ricordare per quanto riguarda l'Est Europa la Lituania per la quale il periodo richiesto è di 25 anni. LIETUOS RESPUBLIKOS, *Religinių bendruomenių ir bendrijų*, Istatynas, 1995 m. spalio 4 d. Nr. I-1057. Sul punto vedi: JUŠKEVIČIUS J., *Religious freedom in the Baltic States.*, in *Libertà di coscienza e diversità*, cit., 175 ss.; Cf. J. KUZNECOVIENE, *Church and State in Lithuania*, in «European Journal for Church and State Research», 6 (1999), 205-217. Ma vedi anche: BALODIS R., *History of State and Church Relationships in Latvia*, in «European Journal for Church and State Research», 8 (2001), 295-315. D'altra parte questi tempi non si discostano da quanto previsto da alcuni paesi dell'Europa occidentale quali l'Austria che chiede 20 anni. Sul punto: TORRES GUTIERREZ A., *El derecho de libertad de conciencia en Austria*, Madrid, Dykynson, 2006, 217 ss.; SCHINKELE B., WIESHAIDER W., *Le statut juridique des communautés religieuses en Autriche*, in «Revue de Droit Canonique», 54 (2004), 123-139; PRIMETSHOFER B., *The constitutional status of religious entities in Austria*, in *Le statut constitutionnel des cultes dans les pays de l'Union européenne. Actes du colloque, Université de Paris XI, 18-19 novembre 1994*, Paris-Milano, 1995, 51-62;

Altro caso è quello del Portogallo per il quale occorrono ben 30 anni. Cf. MACHADO J.E.M., *Law and Religion in Portugal: from Libertas ecclesiae to religious freedom*, in «European Journal for Church and State Research», 9 (2002), 127-143.,

³⁵Per il numero di fedeli, sono esemplificative le percentuali o le cifre in valore assoluto relative alla Repubblica Ceca (0,1%) della popolazione. Sul punto TRETARA J., *Concordatary agreements and public agreements in the Czech state ecclesiastical law*, in R. PUZA & N. DOE (ed.), *Religion and Law in Dialogue: Covenantal and Non-Covenantal Cooperation between State and Religion in Europe. Proceedings of the meeting, Tübingen, November 18-21, 2004*, Leuven-Paris, 2006, 33-38. Diverso il criterio della Slovacchia che



Un calmiera a questa tendenza è venuto dal bisogno di molti dei nuovi Stati di creare le condizioni per la loro adesione all'Unione Europea la quale ha richiesto durante le procedure di convergenza un adattamento della legislazione interna degli Stati candidati ai principi di eguale accesso al mercato religioso da parte di tutte le confessioni e quindi l'adozione di politiche di sia pur graduale riconoscimento dei nuovi culti³⁷. È stato così rispettato da un lato il diritto di libertà e di propaganda religiosa dall'altra la possibilità che ogni Stato regoli in modo autonomo questo settore attraverso la propria legislazione. Certamente i timori di turbare il quadro delicatissimo delle appartenenze religiose ha inciso sull'adozione di politiche di forte controllo dell'attività dei nuovi culti³⁸, ma bisogna anche tenere conto

richiede ben 20.000 membri, un numero enorme se si considera quello della popolazione. Cf. P. MULIK, *Covenantal and non-covenantal cooperation of state and religions in Slovakia*, in R. PUZA & N. DOE (ed.), *Religion and Law in Dialogue*, cit., 165-187.

Anche in questo caso non dissimili i criteri di paesi dell'Europa occidentale: Austria 0,2% della popolazione Cf. TORRES GUTIERREZ A., *El derecho de libertad de conciencia en Austria...cit.*, Madrid, Dykinson, 2006, 227 ss.; SCHINKELE B., WIESHAIDER W., *Le statut juridique des communautés religieuses en Autriche*, in «Revue de Droit Canonique», 54 (2004), 123-139; B. PRIMETSHOFER, *The constitutional status of religious entities in Austria*, in *Le statut constitutionnel des cultes dans les pays de l'Union européenne. Actes du colloque, Université de Paris XI, 18-19 novembre 1994*, Paris-Milano, 1995, 51-62. Per il Belgio sono necessari 10.000 membri. Cfr., R. TORFS, *Le régime constitutionnel des cultes en Belgique*, in *Le statut constitutionnel des cultes dans les pays de l'Union européenne. Actes du colloque, Université de Paris XI, 18-19 novembre 1994*, 63-90.

³⁶ La diffidenza verso i nuovi culti emerge con chiarezza nella Repubblica ceca dove la L. n. 3 del 2002 sulle Chiese e le società religiose, con l'evidente intento di combattere il rischio che sotto l'apparenza di "nuove chiese", sorgano in realtà associazioni a delinquere che svolgono attività economiche dirette al compimento di reati, ha stabilito che non solo "l'oggetto dell'impresa economica o di altra attività lucrativa dev'essere delineato nel documento fondamentale della Chiesa o società religiosa", ma anche che "l'impresa o altra attività lucrativa della Chiesa o della società religiosa possono essere soltanto attività complementari ...". Diffusamente DE OTO A., PŘIBYL S., *Analisi delle relazioni tra stato e chiese nell'ex Cecoslovacchia e nell'odierna repubblica ceca. La nuova legge in materia di chiese e "società religiose"*, in «Diritto ecclesiastico», 2004 (I), 17-46.

³⁷ È il caso della legge della Serbia sulla libertà religiosa: *Zakon o crkvoama i verskim zajednicama*, ("Službeni glasnik RS", broj 36/2006) modificata su richiesta della Commissione di Venezia per agevolare l'accoglimento della richiesta di quel paese di aderire all'U.E (oggi in <http://Licodu.cois.it>).

³⁸ Si veda ad esempio la legge della Bielorussia: *On legal Status of Foreign Citizens and Persons without Citizenship in the Republic of Belarus*, approvata nel 1993, ma modificata nel 2000: Law n. 422-3 of July 18, 2000 (<http://licodu.cois.it/>) che prevede sanzioni penali per i cittadini stranieri che svolgono opera di proselitismo e attività missionarie nel Paese. Si cerca in ogni modo di ostacolare la penetrazione di nuovi culti, vista come uno strumento di destabilizzazione politica e sociale, anche perché



della radicata convinzione nel mondo ortodosso che bisogna porre forti limitazioni al proselitismo, alle attività missionarie, al mutamento dell'appartenenza religiosa che si trasmette secondo la linea ereditaria di famiglia in famiglia e che non va messa in discussione perché le attività di proselitismo turbano la convivenza, sovvertono quell'ordine pubblico tanto caro allo Stato e alla pace religiosa³⁹. Non è escluso che il rafforzamento della presenza ortodossa nell'Unione si saldi con la posizione da sempre sostenuta a riguardo dalla Grecia, introducendo un elemento di rigidità nel mercato religioso in un momento nel quale sembrano attenuarsi le spinte verso il *melting pot* a favore di scelte pluri culturali⁴⁰ giudicate più consone e rispettose della natura sempre più composita del mercato religioso nel Continente e del bisogno di ogni culto di conservare la propria identità.

5 - Gli accordi ecclesiastici para concordatari: un nuovo modello di relazione delle confessioni con lo Stato

La diversificazione del mercato religioso del continente induce le confessioni tradizionali a cercare gli strumenti giuridici per stabilire un canale privilegiato di rapporti con lo Stato.

La Chiesa cattolica dispone da sempre del Concordato e non ha esitato ad usarlo, come abbiamo visto nell'intervento del collega Barberini pubblicato in altra parte del volume, per ristabilire le relazioni con alcuni paesi, anche non a maggioranza cattolica, consapevole che l'accordo serviva alla controparte per stabilizzare la situazione politica attraverso un riconoscimento ufficiale di carattere internazionale della nuova compagine statale e che in cambio di ciò essa poteva ottenere

fortemente sostenuta dal Dipartimento di Stato USA e dall'Unione Europea che richiede la liberalizzazione della "concorrenza" tra i culti e l'apertura del mercato religioso. A riprova di quanto affermiamo vedi le analisi relative alla tutela della libertà religiosa nei vari Paesi pubblicate nel sito ufficiale del Dipartimento di Stato USA (<http://www.usembassy.gov/>) e in quello della National Security Agency, (<http://www.nsa.gov/>) dove si sostiene la necessità della differenziazione religiosa quale indice di libertà e antidoto efficace al totalitarismo.

³⁹ Per questi aspetti rinvio alla relazione del collega Codevilla, in questo volume.

⁴⁰ Si ritorna così alle origini del multiculturalismo inteso come riconoscimento delle diverse culture esistenti in una società pluralista, basato su tre principi: 1) tutti hanno un'origine etnica (eguaglianza); 2) tutte le culture meritano rispetto (pari dignità); 3) il pluralismo culturale necessita di politiche pubbliche appropriate (*community*). Sul punto POGGESCHI G., voce *Multiculturalismo* (a cura di L. Pegoraro) *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci, 2009, in corso di pubblicazione.



utili concessioni per i cattolici.. Sono un esempio evidente di questa politica i concordati con i paesi baltici⁴¹, ma non solo⁴².

Ma la vera novità è - a nostro avviso - costituita dagli accordi ecclesiastici. Intendiamo con ciò riferirci all'apertura di veri e propri tavoli di negoziato permanente tra alcuni Stati e il culto, oppure alcuni dei culti maggioritari o riconosciuti, come abbiamo precedentemente rilevato⁴³. Queste negoziazioni sono a volte previste nella Costituzione o nelle leggi sulla libertà religiosa e riguardano settori nei quali è evidente l'interesse delle parti alla collaborazione: si tratta delle politiche di inclusione sociale, dell'insegnamento e dell'istruzione, del settore dei servizi alla persona, in generale⁴⁴. Questi accordi hanno

⁴¹ JUŠKEVIČIUS J., *Religious freedom in the Baltic States*, cit.,175; BARBERINI G., *I Concordati di Giovanni Paolo II nell'Europa Centrale e Orientale*, in "QDPE", 1999, fasc. 1, 49 - 71. Più ambiguo, invece, perché non distingue nettamente il regime delle attività commerciali, è l'Accordo del 2000 tra Santa Sede e Lituania, secondo il quale mentre la proprietà e le entrate dirette a scopi pastorali, caritativi, sociali, educativi e culturali, sono esenti dalle imposte nazionali, quelli destinati a scopi diversi sono tassati secondo il regime fiscale ordinario. In Estonia, l'Accordo con la Santa Sede rinvia, per la definizione delle questioni tributarie, alle negoziazioni in sede di Commissione mista Stato-Chiesa. Al riguardo: VECCHI F., *Brevi considerazioni sugli accordi concordatari del 1998 con la Repubblica baltica dell'Estonia*, in «Dir. eccl.», 2002 (III), 1147-1167, il quale fa notare che "la politica fiscale e le leggi di esenzione per gli enti e le associazioni sono soggette a procedimenti amministrativi volti all'individuazione a livello locale, caso per caso, della natura dell'ente e nell'inquadramento in liste speciali di carattere territoriale aggiornate annualmente e tenute dal *Tax Department*. In ogni caso, le procedure di inquadramento fiscale che interessano tali enti non poggiano su automatismi integrali, rimanendo la decisione di esenzione fiscale, atto discrezionale finale del Governo".

⁴² In Polonia già la L. 154/89, in materia di rapporti con la Chiesa Cattolica, prevede che "le persone giuridiche ecclesiastiche sono esenti da imposizione e da oneri su fondi comunali o municipali, su immobili o loro frazione costituenti la proprietà di tali persone o di coloro che li usano sulla base di altro titolo giuridico a fini non di abitazione, con l'eccezione della parte di occupazione per lo svolgimento di attività economica". Inoltre "i redditi da attività economiche delle persone giuridiche ecclesiastiche e delle associazioni i cui amministratori sono esclusivamente tali, sono esenti da imposizione nella parte in cui sono stati destinati nell'anno fiscale o nell'anno successivo a fini di culto, di istruzione ed educazione, di scienza, di cultura, di attività caritativa-assistenziale, di centri di catechismo, di conservazione di monumenti o di investimenti sacri [...]". Inequivoca anche la disposizione contenuta nell'Accordo tra la Croazia e la Santa Sede del 1998, secondo il quale ai fini tributari, le persone giuridiche della Chiesa Cattolica saranno considerate Istituzioni senza fine di lucro. Tuttavia l'equiparazione non si applica alle attività con fine di lucro da esse organizzate.

⁴³ *Infra* 14.

⁴⁴ La legge sulle Confessioni religiose adottata dalla Bulgaria nel 2002 stabilisce che gli enti religiosi registrati, dotati di soggettività giuridica, possono svolgere direttamente o indirettamente attività commerciali, e dall'altro che per realizzare i



come corollario il sostentamento del clero, attuato in forma diretta dallo Stato⁴⁵, la restituzione delle proprietà ecclesiastiche⁴⁶ e sono attuate attraverso leggi ordinarie costruite mediante la partecipazione al procedimento degli organismi direttivi delle confessioni, ai fini della codeterminazione del provvedimento⁴⁷. È del tutto evidente che siamo di fronte al superamento radicale della visione dello Stato propria del socialismo, ma anche del liberalismo classico, a favore di nuovo tipo di consociativismo.

Le ragioni di queste scelte risiedono nel fatto che ci troviamo di fronte a Stati ancora deboli, che hanno bisogno del sostegno delle confessioni e del consenso che i fedeli possono dare a chi si fa carico di sostenere alcuni interessi e garantire la conservazione di valori tradizionali e identitari. Un altro fattore che spinge verso l'adozione di questa linea politica è costituito dalla ricerca da parte di questi Stati di un nuovo modello di relazioni con le formazioni sociali che viene

propri scopi, essi possono produrre e vendere beni e servizi, connessi con le proprie attività religiose e rituali, senza che tuttavia tali attività possano essere considerate di natura commerciale. L'Accordo del 20 giugno 1997 fra la Santa Sede e *Ungheria* sul finanziamento delle attività di servizio pubblico e di altre prettamente religiose svolte dalla Chiesa Cattolica, e su alcune questioni di natura patrimoniale prevede la corresponsione di un contributo statale che ha una funzione risarcitoria degli espropri patrimoniali subiti dalle Confessioni da parte dei precedenti governi autoritari o totalitari. La restituzione dei cespiti patrimoniali, laddove non possibile, avviene per equivalente, con la creazione di rendite finanziarie annuali fino ad estinzione del debito.

L'Accordo del 1998 tra Santa Sede e Croazia, riconoscendo di pubblica utilità il lavoro svolto dalla Chiesa Cattolica nei campi culturale, educativo, sociale ed etico, si è impegnata ad assicurarle una determinata somma annuale in denaro, affinché la possa continuare in modo adeguato la sua attività nella promozione del bene comune. Dal bilancio annuale dello Stato viene così erogata ogni mese alla Conferenza Episcopale Croata la somma corrispondente a due stipendi medi lordi moltiplicati per il numero delle parrocchie esistenti nello Stato.

⁴⁵ Per una riflessione critica su queste questioni e sulla compatibilità delle soluzioni adottate con le linee dell'Unione Europea in materia tributaria e fiscale vedi: MONDINI A., *La religione tra diritti, tributi e mercati*, cit., *passim*.

⁴⁶ L'Accordo del 1998 tra Santa Sede e *Croazia*, prevede che quest'ultima si impegni a restituire alla Chiesa Cattolica le proprietà espropriate durante il regime comunista jugoslavo, laddove possibile, e di trovare una sostituzione per la parte dei beni che non è possibile restituire, nonché di pagare alle persone giuridiche della Chiesa Cattolica una compensazione in denaro per le rimanenti proprietà che non saranno restituite.

⁴⁷ L'Accordo tra Ungheria e Santa Sede, recita all'art. 4 "Le diverse facilitazioni come pure le esenzioni dalle tasse attualmente contemplate nelle leggi, sia nel campo IRPEF sia nell'imposta concernente le società che spettano in modo speciale alla Chiesa, alle persone e alle attività ecclesiastiche, non saranno ridotte senza il consenso della medesima".



cercato nelle pieghe della politica della U. E. e viene presentato come l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, nel delicato passaggio da una concezione di servizio pubblico intesa come gestione diretta attraverso l'apparato amministrativo dello Stato dei servizi erogati ad una caratterizzata dall'erogazione di servizi universali, ovvero dalla prestazione di servizi minimi standard erogati da formazioni sociali anche religiose in via sussidiaria, differenziati in quantità e qualità con la contribuzione diretta e individualizzata dell'utente finale e in modo residuale direttamente dallo Stato⁴⁸.

Questa trasformazione delle prestazioni dello Stato nel fornire i servizi alla persona viene attuata senza preoccuparsi di richiedere il rispetto delle garanzie necessarie in tema di neutralità e qualità dei servizi erogati, con grave danno per l'utente finale, il quale trova come unica protezione l'affiliazione necessaria a questo o a quel gruppo religioso. Il risultato è la mortificazione della libertà religiosa e l'infeudamento forzato a questo o a quel gruppo religioso, con conseguenze negative sull'effettiva tutela della libertà di coscienza⁴⁹.

Con l'ingresso definitivo nella U. E. degli Stati dell'Est si ricrea finalmente quella unità delle esperienze e della memoria che può essere la base efficace per un futuro caratterizzato da una ricomposizione dei conflitti in un quadro di tolleranza e accettazione reciproca dove la libertà religiosa diviene uno dei formanti essenziali di questa nuova entità politico sociale.

⁴⁸ Sulla sussidiarietà e le confessioni religiose vedi: *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, (a cura di G. Cimbalo e J.I Alonso Perez), Torino, Giappichelli, 2005; *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto* (Ravenna, 4 - 6 maggio 2006, a cura di A. De Oto e F. Botti), Bologna, Bononia University Press, 2007.

⁴⁹ Sul punto vedi: *Public Services and Citizenship in European Law* (a cura di M. Freedland, e S. Sciarra), Oxford, 1998, *passim*; CLARH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in "Dir. pubbl.", n. 1, 1998, 187 ss.; DERBÉNE M. RAYMUNDIE O., *Sur le service universel: renouveau du service public ou nouvelle mystification?*, "A.J.D.A.", 1996, n. 3, 186 ss.; NAPOLITANO G. *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, "Mercato concorrenza regole", n. II, 2 ag. 2000, 423-449.