



David Durisotto

(ricercatore TD di Diritto canonico ed ecclesiastico presso l'Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di Giurisprudenza)

Unione europea, chiese e organizzazioni filosofiche non confessionali (art. 17 TFUE) *

SOMMARIO: 1. Evoluzione del diritto dell'Unione europea. La tutela dei diritti fondamentali – 2. Il fenomeno religioso – 3. I rapporti delle organizzazioni religiose, filosofiche e non confessionali con l'Unione europea nell'art. 17 TFUE – 4. Il dialogo tra teoria, prassi e limiti di competenza dell'Unione.

1 - Evoluzione del diritto dell'Unione europea. La tutela dei diritti fondamentali

Il processo di integrazione europea ha origini lontane. L'aspirazione all'unità in Europa non scaturisce da una rivoluzione o da una storia comune in grado di enucleare nel tempo una rete di diritti e doveri, ma sorge e si costruisce come "un'ancora di salvezza che alla fine del naufragio totalitario gli uomini del vecchio continente afferrano per non perire definitivamente". Queste aspirazioni hanno portato i paesi europei a stipulare degli accordi che non rappresentano una fusione di leggi, culture, religioni e costumi, ma cercano di realizzare un'alleanza commerciale su alcune delle questioni maggiormente sensibili nei conflitti del XX secolo¹. I Trattati CECA, CEEA e CEE, firmati alla metà del secolo scorso, si connotano, infatti, per il loro carattere prevalentemente commerciale². È

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 14 osserva che "non a caso la Comunità europea, anziché mettere insieme e fondere leggi, culture, religioni e costumi, ha preferito assai più prosaicamente ai suoi albori mettere insieme il carbone e l'acciaio, sia per porre le basi di una ricchezza comune sia, soprattutto, per eliminare una delle cause economiche per le quali i popoli d'Europa tanto si erano combattuti e dilaniati". Cfr. sull'argomento A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 52 ss.

² La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) è nata nel 1952, attraverso il relativo Trattato istitutivo, firmato l'anno precedente da Francia, Germania Ovest, Italia, Lussemburgo, Belgio e Paesi Bassi. A essa è seguita la Comunità europea per l'energia



solo negli anni successivi che si consolida la volontà di intraprendere una strada più ambiziosa, costituita dalla creazione della “Unione europea”, sorta con il Trattato di Maastricht del 1992 e consolidata dal Trattato di Lisbona del 2009, che le ha conferito personalità giuridica propria³. L’idea di partenza fu quella di realizzare un mercato comune all’interno degli Stati membri, basato sulla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, caratterizzato da condizioni di concorrenza non falsate sia dagli attori economici, sia dall’azione dei poteri pubblici. Contestualmente, gli ideali europei si facevano strada con le teorizzazioni di Altiero Spinelli, che già nel 1941 chiedeva di abolire definitivamente la “divisione dell’Europa in Stati nazionali sovrani”, al fine di risolvere i conflitti che hanno portato l’Europa nel baratro della seconda guerra mondiale⁴. Anche la Dichiarazione di Robert Schumann manifestava la necessità di superare le rivalità storiche tra Francia e Germania⁵, mentre in Italia, il Discorso su “La nostra Patria Europa” di Alcide De Gasperi segnava un passaggio fondamentale del ruolo italiano nel processo di integrazione europea⁶. Nel 1949, inoltre, nasce il Consiglio d’Europa e nel 1950 viene promulgata la Convenzione europea dei Diritti dell’Uomo, al fine di creare un sistema di protezione dei diritti fondamentali a livello europeo.

Per la realizzazione di questi ambiziosi progetti, è stato necessario creare un Parlamento europeo e una serie di organi esecutivi e giudiziari,

atomica (CEE) e la Comunità economica europea (CEE), del 1957. Per un approfondimento dei primi passi percorsi dalla Comunità europea cfr. *The European Union*, a cura di S. Usherwood, Routledge, Abingdon, 2011; **S. ROSATO**, *Europe united: power politics and the making of the European*, Cornell University Press, Ithaca, 2011; **P. GIANNITI**, *Le origini del progetto Europa*, in *I diritti fondamentali nell’Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Gianniti, in *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, a cura di G. De Nova, Zanichelli, Bologna-Roma, 2013, p. 13 ss. e **C. NARDI SPILLER, G. SAVIO**, *Dalla Comunità economica europea verso l’Unione europea: problemi e prospettive per il futuro*, Cedam, Padova, 2003.

³ Cfr. Art. 47 del Trattato sull’Unione europea (TUE). Con il Trattato di Lisbona l’Unione europea si sostituisce alle tre diverse realtà della CEE, CEEA e CECA (cfr. art. 1 TUE).

⁴ Cfr. la Manifestazione di Ventotene “Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un manifesto”, pubblicato nel 1941.

⁵ Cfr. la Dichiarazione Schumann, del 9 maggio 1950, che proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell’acciaio, i cui membri avrebbero messo in comune le produzioni di tali beni.

⁶ Cfr. “La nostra patria Europa”, discorso pronunciato alla Conferenza Parlamentare Europea il 21 aprile 1954, in **A. DE GASPERI**, *Alcide De Gasperi e la politica internazionale*, Cinque Lune, Roma, 1990, vol. III, p. 437 ss. Nel discorso si afferma che non si può “erigere l’edificio della Comunità Europea se non abbiamo prima tracciato intorno al nostro suolo un bastione protettivo che ci permetta di intraprendere all’interno il lavoro costruttivo che esige tutti i nostri sforzi di paziente e lunga cooperazione”.



che hanno la funzione di definire una rete di guida delle politiche comunitarie e di garanzia di tutela delle regole fissate per la realizzazione degli obiettivi europei⁷. È con il Trattato di Maastricht del 1992 che si avvia un profondo cambiamento nel processo di integrazione, volto a estendere la caratterizzazione economico-commerciale della Comunità europea: si crea la nozione di cittadinanza dell'Unione, che si va ad aggiungere alla cittadinanza nazionale; si ampliano le competenze della Comunità verso materie quali l'istruzione, l'industria, la sanità, la cultura ecc., e si rafforzano le politiche di integrazione e coesione economica e sociale⁸. Il successivo allargamento della Comunità ai paesi dell'est europeo, insieme con l'ampliamento dei margini di competenza delle istituzioni europee, porteranno a riformulare i Trattati riguardanti l'Unione sotto i profili del suo funzionamento e del rispetto dei diritti dei soggetti che vi operano⁹. Nasce progressivamente un nuovo ordinamento giuridico che supera il classico sistema nazional-statuale europeo e crea un nuovo tipo di organizzazione internazionale, fino ad allora sconosciuta. Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha sin dall'inizio svolto un ruolo decisivo con la sua attività giurisprudenziale. Essa ha definito la Comunità come un

“ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini”¹⁰.

⁷ Il processo di integrazione europea ha assunto una caratterizzazione politica con l'inserimento di un Parlamento eletto direttamente dai cittadini degli Stati membri. La legittimazione democratica diretta che ne è derivata ha costituito “una spinta decisiva per i successivi sviluppi dell'integrazione europea”. Cfr. **R. ADAM, A. TIZZANO**, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 2 ss.

⁸ **R. ADAM, A. TIZZANO**, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 5.

⁹ Per adattare i meccanismi di funzionamento dell'Unione all'incremento del numero degli Stati partecipanti è stata convocata “una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri allo scopo di procedere a un riesame globale delle disposizioni dei trattati concernenti la composizione e il funzionamento delle istituzioni” (Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea, art. 2). Con questo riesame si arriverà alla Carta di Nizza, cui seguirà una serie di successive revisioni in ordine alla individuazione dei meccanismi istituzionali.

¹⁰ Corte di Giustizia 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa n. 26/62. Cfr. per un approfondimento delle tematiche sollevate da questa sentenza **M. RASMUSSEN**, *The Origins of a Legal Revolution - The Early History of the European Court of Justice*, in *J. eur. integration hist.*, 2008, p. 77; **S.N. MARSH**, *Some Reflections on Legal Integration in Europe*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1963, p. 141; **A. MIGLIAZZA**, *Ordinamento*



Con il Trattato sull'Unione firmato a Maastricht, quindi, i tempi sono maturi per fissare una base normativa dei diritti fondamentali e, con essi, del diritto di libertà religiosa. Nel Preambolo si conferma l'attaccamento dell'Unione europea "ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto". Si dichiara raggiunta una "nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"¹¹ e si inseriscono fonti e criteri interpretativi per la tutela e la garanzia dei diritti fondamentali all'interno del mercato unico.

Il percorso dell'Unione europea in tema di diritti umani è stato permeato dalla consapevolezza, da parte delle Istituzioni europee, della necessità di garantire il rispetto e la tutela delle norme UE che regolano la realizzazione del mercato unico anche attraverso il riconoscimento dei diritti fondamentali per i soggetti che vi operano. La scelta si è realizzata facendo riferimento al concetto di *tradizioni costituzionali comuni* e alla CEDU, al fine di individuare dei comuni principi che potessero includere tutti gli Stati membri e, allo stesso tempo, mantenere il dovuto rispetto delle competenze specifiche dell'Unione¹². Naturalmente, il riconoscimento dei

comunitario e ordinamenti nazionali, in *Riv. dir. proc.*, 1963, p. 651 ss. e **F. DURANTE**, *Giudizio pregiudiziale, rapporti tra ordinamenti e principio di effettività nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Riv. dir. int.*, 1963, p. 415 ss.

¹¹ Art. A del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992.

¹² Con l'art. F del Trattato di Maastricht, si dichiara che la nascente "Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario". La scelta politica delle Istituzioni europee nel 1992 è quella di fare riferimento alla Convenzione europea senza entrare nel sistema giuridico del Consiglio d'Europa e senza sottoporsi, pertanto, alla giurisdizione della Corte EDU. Osserva **L. SICO**, *Integrazione europea ed evoluzione della disciplina giuridica italiana della tutela dei diritti fondamentali*, in *Integrazione europea e società multietnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, Giappichelli, Torino, 2000, p. 114 ss. che, all'epoca, erano percorribili due scelte: individuare nei principi della CEDU i diritti fondamentali da applicare nell'interpretazione delle norme comunitarie, oppure aderire direttamente al Consiglio d'Europa. Si scartò quest'ultima ipotesi – oggi fatta propria dal Trattato di Lisbona del 2009 – in quanto ritenuta poco praticabile per la presenza di due ostacoli, uno di carattere formale, l'altro di carattere strutturale. Anzitutto, l'Autore riteneva difficoltoso individuare una norma del Trattato istitutivo "che potesse costituire la base giuridica per l'adesione della Comunità alla *Convenzione europea*", essendo necessario "porsi il quesito se avesse o no, la Comunità europea la competenza ad aderire, *rectius* a stipulare un accordo di adesione alla *Convenzione europea*". In secondo luogo, una così importante trasformazione dell'ordinamento comunitario avrebbe "in qualche modo leso il principio della competenza esclusiva della Corte a conoscere di una serie di controversie ed in specie



diritti fondamentali include anche il rispetto della libertà religiosa nelle sue varie forme di espressione. In questo senso, sin da subito è stato possibile qualificare il sistema giuridico comunitario in senso laico e pluralista, ovvero come un sistema che riconosce la propria origine nella stessa volontà degli Stati membri e che si presenta come "indipendente da soggetti ideologico-religiosi e non pregiudicato, nell'elaborazione delle proprie politiche, da alcuna ipotesi ideologica, filosofica o religiosa"¹³. Si tratta di un approccio che sembra essere confermato dall'impianto normativo delineato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea promulgata a Nizza nel 2000 (cfr. *infra*).

Ma è il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009 a porre la difesa dei diritti fondamentali quale elemento caratterizzante tutto l'apparato giuridico europeo. Il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, vengono considerati "comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"¹⁴. La Carta di Nizza, richiamata dal Trattato di Lisbona, viene a rappresentare

"la realizzazione di un fondamentale obiettivo nel percorso di trasformazione dell'Unione europea da organizzazione di stampo prettamente economico a organizzazione di stampo federale, in cui il ruolo dei cittadini e la stessa identità europea impongono di focalizzare l'attenzione su aspetti non necessariamente legati alla piena ed armoniosa realizzazione del mercato unico"¹⁵.

di quelle riconducibili all'esigenza di garantire un compiuto ed efficace controllo di legalità degli atti normativi comunitari". Per un approfondimento, cfr. **M. KOLB**, *The European Union and the Council of Europe*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2013.

¹³ **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 39.

¹⁴ Art. 2 TUE. Per un approfondimento di carattere generale sul Trattato di Lisbona cfr. **D. PHINNEMORE**, *The Treaty of Lisbon: origins and negotiation*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2013; *The Treaty of Lisbon and the future of european law and policy*, a cura di M. Trybus, L. Rubini, Edward Elgar, Cheltenham, 2012; *European economic and social constitutionalism after the treaty of Lisbon*, a cura di D. Schiek, U. Liebert, H. Schneider, Cambridge university press, Cambridge, 2011; *The European Union after the Treaty of Lisbon*, a cura di D. Ashiagbor, N. Countouris, I. Lianos Cambridge university press, Cambridge, 2012; **J.C. PIRIS**, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2013; *The Question of competence in the European Union*, a cura di L. Azoulay, Oxford University Press, Oxford, 2014, e **V.M. SBRESCIA**, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, Esi, Napoli, 2008.

¹⁵ **I. QUEIROLO, L. SCHIANO DI PEPE**, *Lezioni di diritto dell'Unione europea e relazioni familiari*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 258. Gli Autori osservano che «l'intendimento



La Carta dei diritti fondamentali UE vuole, così, riaffermare,
“nel rispetto delle competenze e dei compiti dell’Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall’Unione e dal Consiglio d’Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell’Uomo”¹⁶.

Si consolida uno degli elementi più incisivi del percorso evolutivo dell’Unione europea in tema di diritti fondamentali: una sempre più stretta collaborazione dell’UE con il sistema del Consiglio d’Europa e con i principi delineati dall’elaborazione giurisprudenziale della Corte EDU, che culminerà con il Trattato di Lisbona, il quale stabilisce all’art. 6, punti 2 e 3, del TUE che “l’Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”. Si avvia così un complicato processo di adesione dell’Unione alla CEDU, che ancora non è giunto alla sua conclusione¹⁷.

dell’Unione era quello di manifestare, all’interno ed all’esterno e con un’affermazione concisa ma chiarissima, che l’organizzazione europea si è definitivamente evoluta da struttura tesa a realizzare scopi commerciali con logiche mercantiliste, ad ente con un *locus standi* del tutto particolare nel contesto internazionale, destinato a rappresentare non interessi economici ma i cittadini europei da un punto di vista politico pieno, che non può prescindere da un proprio riferimento di stampo “costituzionale” che contenga una lista di diritti inviolabili» (p. 261).

¹⁶ Preambolo della Carta dei Diritti Fondamentali UE.

¹⁷ Per permettere l’adesione, nel 2004 è stato inserito l’art. 59 CEDU par. 2, che legittima l’Unione europea ad aderire alla Convenzione. Nel 2010 sono ufficialmente iniziati i colloqui ufficiali per l’adesione, cui è seguita la pubblicazione della versione definitiva del Rapporto ufficiale sugli strumenti necessari per l’adesione dell’UE alla CEDU (Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights del 5 aprile 2013, doc. n. 47+1(2013)008rev2, in <http://www.coe.int>). In particolare, l’art. 3 dell’Accordo propone una procedura attraverso la quale l’Unione Europea o uno Stato membro possono essere chiamati a rispondere, nella veste di “*co-respondent*”, nei procedimenti innanzi alla Corte, nelle circostanze fissate dallo stesso accordo di adesione alla CEDU. Il Parere alla Corte di Giustizia riguardo la compatibilità con i trattati dell’Accordo è stato decisamente negativo; essa ha criticato il fatto di non aver tenuto sufficientemente conto delle peculiarità dell’Unione e di non aver assicurato un corretto coordinamento tra la CEDU e la Carta di Nizza. Le critiche addotte hanno così portato a concludere che “il progetto di accordo sull’adesione dell’Unione europea alla CEDU non è compatibile con le disposizioni del diritto dell’Unione” e che, pertanto, esso andrà nuovamente presentato tenendo conto delle rilevazioni critiche delineate dalla stessa



Le basi fondamentali dei diritti dell'Unione vengono tracciate dalla Carta individuando una serie di nozioni, quali il rispetto delle diversità culturali e identitarie degli Stati membri, o la particolare attenzione del Preambolo al comune "patrimonio spirituale e morale" europeo, che fungono da elemento identitario del continente¹⁸. Si tratta di concetti di non sempre facile identificazione, che vengono costruiti intorno alla dialettica esistente tra la valorizzazione del diritto dell'Unione europea e il rispetto dei principi identitari (e delle particolarità storiche, religiose e culturali) di ciascun Stato membro. La Carta di Nizza è stata considerata l'espressione di un "tentativo di riconoscere una comune identità nel rispetto di molte diversità"¹⁹ attraverso un approccio che, da una parte, si sostanzia nella volontà di concretizzare il rispetto e la tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo e, dall'altra parte, tende a proteggere il pluralismo che caratterizza i diversi ordinamenti nazionali²⁰. Indubbiamente, nel perseguimento delle finalità di tutela del pluralismo culturale, gli ordinamenti nazionali rappresentano un elemento di grande

Corte (Comunicato Stampa n. 180/14 sul Parere della Corte di Giustizia in seduta plenaria del 18 dicembre 2014 n. 2/13). Per un approfondimento del Parere cfr., tra gli altri, **D. FANCIULLO**, *Parere 2/13 della Corte di Giustizia: la novissima quaestio dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, in www.federalismi.it, 3 aprile 2015; **C. ZANGHÌ**, *La mancata adesione dell'Unione Europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Rivista OIU*, 2015, 1, p. 129 ss.; **V. DI COMITE**, *Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13*, in *Com. Internaz.*, 2015, p. 223 ss.; **I. ANRÒ**, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sul progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU: una bocciatura senza appello?*, in *Rivista EuroJus*, (<http://rivista.eurojus.it>), 22 dicembre 2014; **F. CAPOTORTI**, *Quale futuro per l'adesione alla CEDU dopo il parere negativo della Corte? Il negoziatore dell'UE prende tempo*, *ivi*, 23 aprile 2015.

¹⁸ Non è stata accolta la proposta di inserire nel Preambolo della Carta un riferimento più esplicito all'eredità culturale, umanista e religiosa europea, presente, invece, nel progetto del 14 settembre 2000. Cfr. per un approfondimento **J.E. FOSSUM**, *The European Union. In Search of an Identity*, in *European Journal of Political Theory*, 2003, 3, p. 319 ss.; **J. CASANOVA**, *Religion, European secular identities, and European integration*, in *Eurozine*, (<http://www.eurozine.com/pdf/2004-07-29-casanova-en.pdf>), 2004; **R. McCREA**, *Religion and the Public Order of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, e **S. CECCANTI**, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 42.

¹⁹ **A. SPADARO**, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 44.

²⁰ **M. SAFJAN**, *Between Mangold and Omega: Fundamental Rights versus Constitutional Identity*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, 3, p. 438 ss. sottolinea che "on the one hand, there is a tendency towards the strengthening of fundamental legal aspects [...] while, on the other hand, there is a trend towards broadening the constitutional identities of Member States" (p. 455).



importanza²¹, che va coordinato con l'attività normativa e giurisprudenziale delle Istituzioni europee. In tale ambito l'Unione europea non è stata investita di una "nuova competenza", che la metta in grado di "porre norme in materia di diritti inalienabili degli individui, sostitutive di quelle proprie delle costituzioni interne"²². Pertanto, essa "non dovrebbe, almeno in linea di principio, porsi l'obiettivo prioritario di giungere, in tale campo, a esiti di *effettiva integrazione tra i paesi membri o di uniformazione delle rispettive legislazioni e tutele*", anche se è tenuta a "non prescindere in ogni caso, da alcuni *livelli minimi e comuni di tutela dei diritti fondamentali*"²³. È indubbio, però, che tra i principi fondativi dell'UE figura quello di creare "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"²⁴ e che i valori principalmente collegati ai diritti fondamentali "sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"²⁵. Un indirizzo di uniformizzazione, o perlomeno di armonizzazione, può rinvenirsi nell'esigenza di tutelare i traguardi faticosamente raggiunti in tema di diritti fondamentali, come ad esempio la lotta contro la pena di morte²⁶ o il rispetto dei diritti umani, dei principi di democrazia e di legalità, quale condizione di appartenenza all'Unione prevista dall'art. 49 TUE²⁷.

²¹ **M. SAFJAN**, *Between Mangold and Omega: Fundamental Rights versus Constitutional Identity*, cit., p. 455 ss.

²² **U. DRAETTA**, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non solo più teorico*, in *L'Unione europea alla ricerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, a cura di U. Draetta, A. Santini, Giuffrè, Milano, 2008, p. 143, in nota. Cfr. anche **A.M. RODRIGUES ARAÚJO**, *Iglesias y organizaciones no confesionales en la Unión Europea. El artículo 17 del TFUE*, EUNSA, Pamplona, 2012, p. 140.

²³ **A. LICASTRO**, *Unione europea e "status" delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 79 ss.

²⁴ Art. 1 TUE par. 1.

²⁵ Art. 2 TUE.

²⁶ La Risoluzione 17 aprile 2014 del Parlamento europeo, *Politica estera dell'Unione europea in un mondo di differenze culturali e religiose*, par. 7 si "sottolinea che l'UE, la cui lotta contro la pena di morte ha già ottenuto in passato risultati concreti, dovrebbe prendere posizione in modo più deciso e chiede alle istituzioni e agli Stati membri di mantenere e rafforzare il loro impegno politico per questa causa, con l'obiettivo di poter conseguire l'abolizione definitiva della pena di morte in tutto il mondo".

²⁷ Le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993, DOC/93/3, par. 7.A.III, prevedono che "l'appartenenza all'Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze".



La promulgazione del Trattato di Lisbona, e la conseguenziale acquisizione da parte della Carta di Nizza di valore giuridico vincolante, ha determinato l'esigenza, per la Commissione europea, di individuare una strategia di intervento in materia di diritti umani, che sia in grado di "rendere il più possibile effettivi nell'Unione i diritti fondamentali contenuti nella Carta". In tal senso, la Commissione manifesta la volontà di continuare a sviluppare "politiche specifiche fondate sui trattati, riguardanti i diritti fondamentali", anche attraverso un'azione esterna, attraverso la quale l'Unione

"si prefigge di promuovere nel resto del mondo democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale"²⁸.

2 - Il fenomeno religioso

Non esiste una competenza diretta dell'Unione europea in materia di libertà religiosa. Nell'ambito UE si consolida, però, un graduale interesse per il fenomeno religioso, almeno per quei settori in cui vi è una "coincidenza" tra gli ambiti di competenza dell'Unione e gli ambiti in cui si esplica il fenomeno religioso²⁹. Ciò determina inevitabilmente una interconnessione tra processo di integrazione europea e singoli sviluppi nazionali della disciplina della libertà religiosa. Infatti nei tradizionali sistemi di relazione Stato-chiese si inserisce un elemento sempre più incisivo, che è

"rappresentato dalla garanzia di libertà di coscienza, di religione (individuale e collettiva) e di credenza personale nel quadro della protezione dei diritti e libertà fondamentali entrati, dopo Maastricht, a pieno titolo nel sistema normativo dell'Unione europea"³⁰.

Negli ultimi decenni questo elemento ha determinato un processo "di erosione dei poli estremi dei sistemi di relazioni tra Stati e Confessioni religiose in Europa occidentale", come l'abbandono del regime della Chiesa

²⁸ Comunicazione della Commissione europea del 19 ottobre 2010, "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", COM(2010) 573, p. 4.

²⁹ M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p.121.

³⁰ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fattore religioso nell'Unione europea. Continuità e nuovi problemi*, in AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000, II, p. 1259.



di Stato in Svezia, o l'estensione a nuovi soggetti del modulo pattizio italiano e spagnolo³¹. Tale evoluzione investe anche i paesi ex-comunisti, le cui legislazioni hanno dovuto ricostruire completamente il diritto di libertà religiosa e il sistema di relazioni con le Confessioni religiose³². Si delinea, così, un processo di integrazione tra i diversi modelli sociali riconducibile, almeno in parte, agli effetti del diritto prodotto dall'Unione³³ e all'impatto che l'espansione del diritto comunitario ha avuto, seppur indirettamente, sulle discipline nazionali delle comunità religiose³⁴.

L'Unione europea riconosce la libertà e l'uguaglianza religiosa sia con l'art. 10 della Carta di Nizza, sia attraverso i rinvii normativi e giurisprudenziali alla CEDU. A queste fonti si aggiunge l'art. 21 della Carta di Nizza, il quale sancisce il divieto di

“qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”³⁵.

³¹ **S. FERRARI**, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Integrazione europea e società multietnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, Giappichelli, Torino, 2000, p. 131 richiama **L.L. CHRISTIANS**, *Droit et religion dans le Traité d'Amsterdam: une étape décisive ?*, in *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, a cura di Y. Lejeune, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 208. Cfr. per un approfondimento **S. FERRARI, I.C. IBÁN**, *Diritto e religione in Europa occidentale*, il Mulino, Bologna, 1997.

³² Cfr. **S. FERRARI**, *Chiesa e Stato nell'Europa post-comunista*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di S. Ferrari, W.C. Durham, E.A. Sewell, il Mulino, Bologna, 2004, p. 501 ss.

³³ **J. WEIDERT**, *Construction européenne et laïcité*, in *Religions et laïcité dans l'Europe des douze*, a cura di J. Bauberot, Syros, Parigi, 1994, p. 273.

³⁴ **S. FERRARI**, *Stati e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008, p. 8. L'Autore, nell'approfondire gli sviluppi nel rapporto tra Stato e Confessioni religiose in Europa, osserva che “il centro di gravità del sistema europeo di relazioni tra Stati e religioni va spostandosi verso un modello che, pur articolato in maniera differente in ciascun paese, presenta alcuni elementi comuni: l'accettazione della dimensione pubblica della religione, il riconoscimento dei tratti caratteristici delle diverse comunità religiose, la possibilità per queste ultime di godere del sostegno (ma in termini selettivi e graduati) della pubblica amministrazione a condizione di accettare un certo grado di controllo statale”.

³⁵ Anche l'art. 10 TFUE specifica che, “nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.



In termini conseguenti, l'art. 19 TFUE, "fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione", permette alle istituzioni di Bruxelles di prendere "i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate", tra l'altro, sulla religione o le convinzioni personali³⁶. Complessivamente, tali disposizioni dotano l'Unione degli strumenti legislativi necessari per garantire una adeguata tutela della libertà e uguaglianza religiosa³⁷, anche attraverso il suo organo giurisdizionale, la Corte di Lussemburgo³⁸. Mentre, dal canto suo, la Corte di Strasburgo, soprattutto con l'introduzione del Trattato di Lisbona, costituisce un importante punto di riferimento per gli organi dell'Unione europea in ordine all'interpretazione dei diritti fondamentali.

La connessione tra fenomeno religioso e ordinamento UE

"si dimostra bidirezionale, nel senso che, rispetto a un dato principio/valore/obbiettivo, da una parte è l'Unione ad incidere sul fenomeno religioso, ma dall'altra, contestualmente, è il fattore religioso ad influenzare politiche e diritto dell'Unione".

Quest'ultimo interessa l'identità culturale europea e rileva come fattore politico di coesione socio-culturale, capace di interagire con i processi di integrazione europea a diversi livelli, poiché

"la religione è un elemento centrale della protezione sociale, della qualità della vita e, soprattutto, essenziale per rafforzare la «coesione

³⁶ L'art. 19 TFUE par. 2, inoltre, stabilisce che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1".

³⁷ **M. PUÉCHAVY**, *La protection des droits de l'homme dans l'Union européenne*, in *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión europea*, a cura di A. Castro Jover, Lugar y Fecia Edición, Bilbao, 1999, p. 55 ss. In merito alla relazione tra diritto comunitario e fenomeno religioso cfr. anche A. **SCHUSTER**, *Patrimonio culturale comune, dimensione religiosa e costituzionalismo europeo*, in *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi sul valore e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, a cura di R. Toniatti, F. Palermo, Università degli Studi di Trento, Trento, 2004, p. 237 ss., e F. **ALICINO**, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011.

³⁸ **S. FERRARI**, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, cit., p. 133. Cfr. **J.C. MOITINHO DE ALMEIDA**, *La religion et le droit communautaire*, in *European Consortium for Church-State Research, Religions in European Law*, Bruylant-Giuffrè-Nomos, Bruxelles-Milano-Baden Baden, 1998, p. 10.



economica e sociale» nonché per contribuire ad una educazione qualificata e allo sviluppo delle culture”³⁹.

Allo stesso tempo, il diritto dell’Unione europea è permeato dal rapporto dialettico tra rispetto delle identità nazionali dei singoli Stati membri e affermazione della comune identità europea. Di certo, l’Unione non può

“legiferare globalmente sullo status delle confessioni religiose o su altri aspetti generali del fenomeno religioso. Essa, tuttavia, non ha neppure l’obbligo di astenersi dall’esercitare le proprie competenze ogniqualvolta «incontri in esse» il fenomeno religioso”⁴⁰.

La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo si è soffermata principalmente sugli aspetti individuali della libertà religiosa⁴¹ e non ha avuto occasione di sviluppare la dimensione collettiva di tale libertà, in connessione alla tutela dell’autonomia delle comunità religiose, come,

³⁹ F. MARGIOTTA BROGLIO, *La tutela della libertà religiosa nell’Unione europea*, in *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión europea*, cit., p. 153 ss. Cfr. anche S. CARRERA, J. PARKIN, *The Place of Religion in European Union Law and Policy. Competing Approaches and Actors inside the European Commission*, Religare Working Paper 1, settembre 2010, e V. BUONOMO, *L’Unione europea e i regimi concordatari degli stati membri*, in *Ius Ecclesiae*, 1999, p. 345 ss. Specifica M. VENTURA, *La laicità dell’Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p. 123 ss., che, in materia economica, da una parte è l’organizzazione religiosa a essere influenzata dall’economia e dalla disciplina giuridica delle attività economiche. Dall’altra parte, “il pensare e l’agire economico possono influenzare ed essere influenzati da culture, idee, credenze religiosamente connotate”. L’Autore individua un nesso tra sistema UE e fenomeno religioso “anche in riferimento ai «valori comunitari comuni», ovvero a quei principi di riferimento essenziali per il funzionamento della macchina comunitaria nei quali si esprime il consenso degli stati membri all’impresa comune”. Il contenuto giuridico di tali valori “è il risultato di una permanente evoluzione teorico-filosofica di cui il pensiero religioso è comunque parte” (p. 126).

⁴⁰ M. VENTURA, *La laicità dell’Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p. 185 ss., sottolinea che “quando incontra il fenomeno religioso all’interno delle proprie competenze, l’autorità dell’Unione non segue una linea generale di politica religiosa” ma, caso per caso, “rinvia all’autorità nazionale, giudica applicando la propria logica e il proprio diritto, ammette deroghe protettive”. Il fenomeno religioso, continua l’Autore, si caratterizza per il suo configurarsi complesso e multiforme, “refrattario a lasciarsi racchiudere in un’omogenea autonoma, distinta e giuridicamente qualificabile categoria”, essendo, invece, portato a “espandersi ed emergere negli ambiti più diversi”, compresi quelli in cui l’Unione ha la formale competenza o per i quali essa agisce per la realizzazione degli obiettivi generali.

⁴¹ J.P. SCHOUPPE, *Libertà di religione, multiculturalismo e laicità dello Stato*, in *I diritti fondamentali nell’Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 869.



invece, ha fatto la Corte di Strasburgo⁴². Il che dipende dalle competenze dell'Unione, per la quale è previsto l'obbligo di salvaguardare lo *status* di cui godono confessioni e società religiose a livello nazionale. A ogni modo, la tutela della libertà religiosa collettiva è stata spesso oggetto di considerazione da parte dell'Unione, non solo perché essa ha avviato un dialogo con le organizzazioni religiose (art. 17 TFUE), ma anche perché ha adottato una serie di interventi normativi⁴³. La libertà religiosa collettiva, infatti, è di fondamentale importanza per la completa realizzazione e tutela della libertà religiosa individuale: la libertà dell'individuo e quella istituzionale delle confessioni rappresentano infatti

“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 Stato”⁴⁴.

Con riguardo alle organizzazioni religiose, filosofiche e non confessionali, l'art. 17 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede per l'Unione l'obbligo di rispettare e non pregiudicare “lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale”. Lo stesso rispetto è previsto per lo “status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali”. Tali previsioni riprendono la dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam e, complessivamente, comportano un impegno giuridicamente vincolante per l'Unione a “rispettare e non

⁴² E. TAWIL, *L'Unione europea e la libertà religiosa dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. rel.*, 2011, 1, p. 192. Cfr. su questi aspetti Corte EDU Grande Camera 26 ottobre 2000, Ric. n. 30985/96, *Hasan e Chaush c. Bulgaria*.

⁴³ Secondo V. MARANO, *Chiese e Unione europea: dalla libertà al dialogo*, in *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, a cura di R. Coppola, C. Ventrella, Cacucci Ed., Bari, 2012, p. 291, con la Carta di Nizza l'Unione accoglierebbe una definizione di libertà religiosa in cui è assente un riconoscimento esplicito dell'autonomia e della specificità delle Chiese e delle Comunità religiose. In realtà l'approccio dell'Unione alla libertà religiosa non sembra ignorare le esigenze sollevate dalle organizzazioni religiose. Un esempio in tal senso lo si rinviene nella legislazione in tema di macellazione rituale e commercializzazione delle carni *kasher* e *halal*, in tema di tutela dei beni culturali o avendo riguardo al regime antidiscriminatorio introdotto a livello europeo, e alle speciali deroghe ivi previste per gli istituti di tendenza.

⁴⁴ C. CARDIA, *Libertà religiosa e autonomia confessionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2008, p. 3.



pregiudicare" lo *status* delle Chiese, delle organizzazioni religiose e di quelle non confessionali, come previsto dal diritto degli Stati membri.

Il rapporto con le organizzazioni religiose e non confessionali non si limita a questi contenuti. Riconoscendone "l'identità e il contributo specifico", l'art. 17 TFUE chiede all'Unione di mantenere un "dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni". La disposizione conferma un preciso limite alla competenza delle istituzioni europee e, allo stesso tempo, sancisce un preciso obbligo di mantenere un dialogo con chiese, comunità religiose e organizzazioni filosofiche e non confessionali. Essa indica, da un lato, che l'Unione non segue "la linea dell'agnosticismo e dell'indifferentismo ma quella dell'incontro e del dialogo con le religioni"; dall'altro lato, essa fa capire che il dialogo è "comunque fondato sul principio di sussidiarietà, come vero e proprio fondamento dell'Unione, secondo l'esplicita affermazione della Carta di Nizza"⁴⁵. In questo senso, l'art. 17 TFUE "sembrerebbe rappresentare la più chiara espressione della volontà dei paesi membri dell'Unione di assicurare la *massima salvaguardia e l'assoluta intangibilità* delle specificità nazionali in materia di regimi giuridici dei culti"⁴⁶.

Anzi, si è anche detto che, in ragione dell'art. 17, l'UE non potrebbe intraprendere "alcun tentativo di armonizzare il diritto relativo alla libertà di religione e ai rapporti tra Stato e Chiesa a livello europeo"⁴⁷. In realtà nel diritto dell'Unione, dopo una prima fase di riluttanza, si assiste a una progressiva attenzione al fenomeno religioso⁴⁸, tanto da arrivare a isolare alcuni principi generali di disciplina; anche se questo non consente ancora

⁴⁵ C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, cit., p. 26. Cfr. anche R. MCCREA, *Religion and the Public Order of the European Union*, cit., p. 70, il quale osserva che "the manner in which the dialogue with religious bodies has operated demonstrates that the Union has refused to associate itself explicitly with particular religious viewpoints and has instead operated a process in which differing religious, and even non-religious, perspectives have been accorded equal recognition".

⁴⁶ A. LICASTRO, *Unione europea e "status" delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit., p. 47 ss. Cfr. anche R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2014, p. 1 ss.

⁴⁷ P. MAZURKIEWICZ, *Competenze dell'Unione europea in materia religiosa*, in *Le Confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, a cura di L. De Gregorio, il Mulino, Bologna, 2012, p. 45.

⁴⁸ N. DOE, *Law and religion in Europe. A comparative introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 237.



di prefigurare compiutamente una sorta di “diritto ecclesiastico europeo”⁴⁹, o di “diritto pubblico delle religioni” destatalizzato, distinto e autonomo rispetto ai diritti nazionali⁵⁰. Si può dire, più realisticamente, che l’attività giurisprudenziale e normativa degli organi dell’Unione è capace di coinvolgere il fenomeno religioso, quale fenomeno che tocca diversi aspetti della vita delle persone; essa tuttavia non modifica lo *status* di cui le organizzazioni religiose e non confessionali godono a livello nazionale. Dal canto suo, l’art. 17 TFUE instaura una forma di relazione del tutto inedita tra istituzioni europee e collettività religiose o non confessionali, della quale non appare possibile definire gli sviluppi, ma che non sembra riproporre gli schemi di relazione bilaterale caratteristici di molte realtà statali europee⁵¹, almeno per quanto riguarda “quelle che sono le tradizionali materie oggetto di accordi o di convenzioni tra Stati e chiese”⁵².

3 - I rapporti delle organizzazioni religiose, filosofiche e non confessionali con l’Unione europea nell’art. 17 TFUE

Come si è avuto modo di dire, l’art. 17 TFUE par. 3 riconosce ufficialmente le “identità” e il “contributo specifico” al processo di integrazione europea

⁴⁹ N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, e G. CIMBALO, *Verso un “Diritto ecclesiastico” della Comunità europea*, in *L’incidenza del diritto dell’Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, a cura di L.S. Rossi, G. Di Federico, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 230 ss.

⁵⁰ F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, cit., p. 103.

⁵¹ I.C. IBÁN, *I Concordati nell’Unione europea: reliquia del passato o strumento valido per il XXI sec.?*, in *Europa, diritto, religione*, a cura di I.C. Ibán, il Mulino, Bologna, 2010, p. 225 teorizza la possibilità che un “futuro diritto ecclesiastico europeo [...] occuperà progressivamente il posto degli odierni diritti ecclesiastici nazionali”. Cfr. anche ID., *Concordati e accordi con la Chiesa cattolica nell’Unione europea*, ivi, p. 251 ss.

⁵² F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o “filosofiche” nel Trattato di Lisbona, Le Confessioni religiose nel diritto dell’Unione europea*, cit., p. 38. Nello stesso senso G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 133, il quale sostiene che “nel solco tracciato dall’ordinamento costituzionale europeo (da Maastricht a alla Carta di Nizza) ci sono tutti i presupposti per porre in evidenza come l’accordo (il concordato, nonché le intese) [...] risulti difficilmente adattabile al contesto giuridico dell’Unione. L’orientamento politico delle istituzioni europee, confermerebbe un “rigetto della logica concordataria”, manifestando un orientamento contrario a tali forme di rapporto con le Chiese”, e P. CONSORTI, *Diritto e religione*, 2^a ed., Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 68.



di tutte le organizzazioni menzionate⁵³. La disposizione, pertanto, impone all'Unione di tenere conto, nell'esercizio delle sue funzioni, dell'esistenza in Europa di realtà religiose e filosofiche eterogenee, e di considerare il ruolo che esse hanno avuto nel processo di integrazione europea. Per questi motivi, l'art. 17 par. 3, impegna l'Unione a mantenere un *dialogo aperto, trasparente e regolare* con le organizzazioni religiose e con quelle filosofiche e non confessionali⁵⁴.

Gli impegni delineati nell'art. 17 costituiscono una integrazione e un completamento delle altre norme dei trattati e della Carta di Nizza, "che già tutelavano le scelte in materia di religione o di convinzioni filosofiche nella loro dimensione individuale e collettiva con un riconoscimento istituzionale delle forme associative con cui esse sono organizzate"⁵⁵. L'impegno a rispettare lo *status* giuridico nazionale di chiese e

⁵³ Commissione UE, *La Governance Europea — un Libro Bianco*, COM(2001) 428 def./2, già riconosceva tale contributo nel 2001. Nel Libro bianco sulla *governance* europea si afferma che "le chiese e le comunità religiose hanno un particolare contributo da apportare. Le organizzazioni che costituiscono la società civile mobilitano il pubblico a sostegno, per esempio, di chi è vittima di esclusione o di discriminazione. L'Unione ha favorito lo sviluppo della società civile organizzata nei paesi candidati, quale parte della loro preparazione all'adesione. Le organizzazioni non governative hanno un ruolo importante a livello mondiale nella politica dello sviluppo, spesso come segnale dell'orientamento che prenderà il dibattito politico. [9] La società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le "parti sociali"), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose". L'importanza di questo riconoscimento viene sottolineata da F. BÖLLMANN, *How many roads lead to Brussels? The political mobilization of religious organisations within the European public sphere*, in *Representing Religion in the European Union. Does God matter?*, a cura di L.N. Leustean, Routledge, Abingdon, 2013, p. 210, il quale specifica che "for most religious lobbyists, the 'dialogue' part was not their main focus (because it cannot possibly be structured in a way that would do justice to the pluralist situation, and because the larger representations would not need to rely on an article for their activities); rather they concentrated on the legal recognition of a 'specific contribution'".

⁵⁴ Per M. C. Folliero la norma ha così "formalizzato il ruolo pubblico delle Chiese e delle loro istituzioni e sancito forme di collaborazione e cooperazione tra istituzioni comunitarie e religiose" (M.C. FOLLIERO, *La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell'art. 17 del TUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiese, Stato e Unione Europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2013, p. 11).

⁵⁵ F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI, *Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., a cura di A. Tizzano, Giuffrè, Milano, 2014, p. 457.



organizzazioni filosofiche⁵⁶ poteva considerarsi già deducibile dalla non competenza dell'Unione in materia, ai sensi dell'art. 5 TUE par. 2. In realtà esso riflette anche la preoccupazione manifestata da più confessioni in ordine al fatto che "la normativa dell'UE potesse, in qualche modo, intaccare le numerose situazioni di 'privilegio' (unilaterali o pattizie) di alcuni culti negli Stati membri o violare l'autonomia e indipendenza di essi"⁵⁷.

In effetti, la nascita e il rafforzamento delle istituzioni europee nel contesto giuridico e sociale continentale ha spinto le confessioni ad avviare rapporti con l'Unione europea⁵⁸, anche al fine di far sentire la propria voce ogni volta che

⁵⁶ Cfr. **G. FELICIANI**, *Liberté de religion dans le contexte établi selon le Traité de Lisbonne*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2012, e **M. LUGATO**, *National policy towards religion within the framework of European law*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, p. 701 ss. Osserva **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., a cura di G. Casuscelli, Giappichelli, Torino, 2015, p. 30, che "l'UE non ha competenza nella specifica materia della qualificazione degli stati membri (confessionista, laico, pluralista, giurisdizionalista, ecc.) e non può ingerirsi nella scelta concretamente adottata da uno stato membro". **G. COLOMBO CHIERICI**, *Costituzione europea e confessioni religiose: il pensiero di Giovanni Paolo II*, in *Jus*, 2006, p. 192 ritiene, inoltre, che la forte eterogeneità dei diversi sistemi di rapporti tra Stato e chiese in Europa ha costituito uno degli elementi che hanno spinto alla formulazione dell'attuale art. 17 TFUE. Cfr. anche **M. LUGATO**, *L'Unione europea e le Chiese: l'art. 17 TFUE nella prospettiva del principio di attribuzione, del rispetto delle identità nazionali e della libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014, p. 307, la quale precisa che "l'obbligo di rispettare e non pregiudicare lo status nazionale di Chiese, associazioni o comunità religiose, comporta non solo doveri di astensione ma anche obblighi positivi: "rispettare" non significa solo "prendere atto" o "tenere conto", significa in effetti anche deferire alle normative nazionali radicate nelle tradizioni storiche, culturali e sociali locali, traendone le dovute conseguenze sul piano giuridico". Per un approccio critico verso la scelta operata con l'art. 17 cfr. **M. VENTURA**, *Dynamic Law and Religion in Europe. Acknowledging Change. Choosing Change*, in *EUI Working Papers* (www.eui.eu), RSCAS 2013/1, p. 31 ss.

⁵⁷ **F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI**, *Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 454. In merito alla collocazione della disposizione all'interno dei trattati, secondo gli Autori "restano poco chiare le ragioni che hanno indotto a separare l'art. 17 TFUE dalla normativa del TUE relativa ai principi della democrazia rappresentativa (tit. II) all'interno della quale identica disposizione era invece collocata nel precedente Tr. Cost. del 13 ottobre 2004 (Tit. VI, art. I-52)" (p. 455 ss.). Cfr. per un atteggiamento decisamente critico alla disposizione del Trattato **D. POLLOCK**, *Article 17: Reason for concern*, in *Representing Religion in the European Union. Does God matter?*, cit., p. 123 ss.

⁵⁸ **R. ASTORRI**, *Lo sfondamento dell'orizzonte tradizionale: dalla prospettiva nazionale a quella globale. Stati e confessioni religiose alla prova. Religione e confessioni nell'Unione europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2014, p. 21.



“la normativa comunitaria si appresta a legalizzare comportamenti rilevanti pubblicamente ma ritenuti *non conformi* eticamente ai precetti di una o più Chiese e, come tali, in grado di mettere in discussione valori ritenuti ispiratori della *convivenza comune*”⁵⁹.

Dal canto suo, l’Unione europea ha incentivato e raccomandato le attività di *lobbying*, le quali si inseriscono nei processi decisionali e favoriscono lo sviluppo delle relazioni con le istituzioni europee⁶⁰. Sin dal 1970, la Santa Sede ha avviato formali rapporti diplomatici con la Comunità europea⁶¹, accreditando un nunzio apostolico, il quale segue le attività del Parlamento europeo e

“può far sentire l’opinione dell’organo di governo della chiesa cattolica in occasione della elaborazione dei documenti più importanti, e in relazione a vicende internazionali nelle quali l’Unione si trovi in qualche modo coinvolta”⁶².

Per poter essere presente a livello istituzionale la Chiesa Cattolica ha avviato un processo di strutturazione⁶³, che vede nascere nel 1971 il *Consiglio delle Conferenze episcopali d’Europa* (CCEE)⁶⁴ e, nel 1980, la *Commissione degli Episcopati della Comunità europea* (COMECE)⁶⁵. Questi

⁵⁹ G. MACRÌ, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione europea*, cit., p. 139.

⁶⁰ Cfr. F. BOTTI, *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell’Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, p. 7, e G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 51 ss.

⁶¹ Per un approfondimento degli aspetti internazionali della soggettività della Santa Sede cfr., tra gli altri, C. CARDIA, *la soggettività internazionale della Santa Sede e i processi di integrazione europea*, in *Ius eccl.*, 1999, p. 301 ss.; S. FERLITO, *L’attività internazionale della Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 125 ss.; A. BETTETINI, *Sul titolo giuridico di partecipazione della Santa Sede alle Organizzazioni e alle Conferenze internazionali*, in *Dir. eccl.*, 1996, I, 714 ss.; M. TEDESCHI, *S. Sede* (*Dir. eccl.*), in *Enc. dir.*, XLI, Milano, 1989, p. 288 ss. Per uno studio generale cfr. C. CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato del Laterano a Giovanni Paolo II*, Introduzione a P.A. D’AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di C. Cardia, il Mulino, Bologna, 1994.

⁶² C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, cit., p. 36.

⁶³ S. FERRARI, *Esperienze organizzative delle Chiese europee*, in *Confessioni religiose e federalismo. Esperienze e prospettive*, a cura di G. Feliciani, il Mulino, Bologna, 2000, p. 157 ss.

⁶⁴ Cfr. G. FELICIANI, *Il Consiglio delle Conferenze episcopali d’Europa* (CCEE), in *Ius can.*, 1979, p. 29 ss., e ID., *I vescovi e l’Europa. La Commissione degli Episcopati della Comunità Europea* (COMECE), in *Nuova Antologia*, 1980, n. 2136, p. 91 ss.

⁶⁵ La COMECE svolge le attività di collaborazione tra gli “episcopati delle nazioni dell’Unione Europea, negli ambiti che riguardano la stessa Unione Europea” (art. 5 dello statuto CCEE del 1995). Per un approfondimento della strutturazione e delle attività



organi operano accanto alla *Conferenza delle Chiese europee* (CEC), che raccoglie molte chiese protestanti, anglicane e ortodosse⁶⁶, e, insieme, tali organi hanno sviluppato un continuativo rapporto di dialogo e di collaborazione intorno alle tematiche di comune interesse⁶⁷. Il mondo ortodosso è rappresentato dal *Bureau orthodoxe auprès de l'Union européenne*, al quale non partecipa la Chiesa Ortodossa Greca, che è già dotata di un proprio ufficio di rappresentanza⁶⁸. Nel 2010, però, è stato istituito il

dell'organo cfr. **D. DA CUNHA**, *Il Consiglio delle Conferenze dei vescovi d'Europa, Le Confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, a cura di L. De Gregorio, cit., p. 63 ss.; **A. NICORA**, *La Commissione degli Episcopati della Comunità europea*, in *Ius eccl.*, 1999, p. 409 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 130 e **N. TREANOR**, *L'Eglise et l'Europe. La COMECE au service de l'Europe*, in *L'année canonique*, 1998, p. 210 ss.

⁶⁶ La Conferenza è stata istituita nel 1959, anche per la volontà di risanare, in chiave ecumenica, il rapporto di fratellanza e unità fra le chiese del continente, messa a rischio dalle divisioni in Europa generate dalla Guerra Fredda. Gli obiettivi attuali si rivolgono al dialogo ecumenico tra i propri membri e con la Chiesa Cattolica (che non vi partecipa) e alla cura dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea. Cfr. per un approfondimento **G. LONG**, *La Conferenza delle chiese europee (Kek) e l'attuazione del Trattato di Lisbona*, in *Le Confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 69 ss., e **J.A. DE CLERMONT**, *La Conférence des Églises européennes (KEK)*, in *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, a cura di B. Basdevant Gaudemet, Peeters, Lovanio, 2008, p. 37 ss.

⁶⁷ Cfr. **S. FERRARI**, *Esperienze organizzative delle Chiese europee*, cit., p. 157 ss., e **G. MACRÌ**, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, cit., p. 137. Per la Chiesa Cattolica si registra la presenza anche del *Jesuit Refugee Service* (JRS) e del *Jesuit European Office*. Cfr. per un approfondimento delle attività di questi organi e della posizione della Chiesa cattolica nel dialogo con l'Unione europea **F. TURNER**, *The Roman Catholic Church and the European institutions. Dialogue and advocacy at the European Union*, in *Representing Religion in the European Union. Does God matter?*, cit., p. 78 ss.; **J.P. WILLAIME**, *Il Consiglio Ecumenico delle Chiese e la Conferenza delle Chiese europee di fronte all'unificazione dell'Europa*, in *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, a cura di A. Canavero, J.D. Durand, Unicopli, Milano, 1999, p. 141 ss.; **T. JANSEN**, *La Commission européenne en dialogue avec les Eglises et les communautés religieuses: l'action de la cellule de Prospective*, in *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, a cura di A.G. Chizzoniti, Vita e Pensiero, Milano, 2002, p. 3 ss.; **A. FABBRI**, *Le tematiche trattate dal Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa. I settori di interesse*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2010; **N. TREANOR**, *La Commission des évêchés de la Communauté européenne*, in *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, cit., p. 25 ss.; **G. WILTON**, *From Athens and Berlin to Brussels: reflections on community knowledge and dialogue between the EU institutions and the churches*, in *Representing Religion in the European Union. Does God matter?*, cit., p. 91 ss.; **P. PAVLOVIC**, *The dialogue of churches with European political institutions: does it matter?*, ivi, p. 105 ss. e **S.A. MUDROV**, *Christian churches in the process of the EU treaties' reform*, ivi, p. 152 ss.

⁶⁸ Cfr. **F. ALICINO**, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, cit., p. 132, nota 127. Per un approfondimento del tema cfr. **B. MASSIGNON**, *Les représentations orthodoxes*



Committee of Representatives of Orthodox Churches to the EU, un nuovo organismo di rappresentanza presso l'Unione, al quale partecipano i massimi vertici del Patriarcato Ecumenico di Costantinopoli, del Patriarcato di Mosca, del Patriarcato di Romania, della Chiesa ortodossa di Cipro e della Chiesa ortodossa greca⁶⁹. A essi si aggiungono altre organizzazioni quali, la *Commissione Ecumenica per la Chiesa e la Società*, formata da chiese protestanti, il *Comitato permanente dei grandi rabbini europei*⁷⁰, l'*Hindu Forum of Europe* e l'*Unione bouddhiste européenne*. Per i musulmani europei si registra la presenza del *Conseil Musulman de Coopération en Europe*⁷¹ e della *Federation of Islamic Organizations in Europe* (FIOE), che si pone come obiettivo quello di incoraggiare una partecipazione attiva dei musulmani all'interno delle istituzioni e delle autorità europee⁷²; anche se va detto che le organizzazioni legate al mondo islamico sollevano maggiori problemi in ordine al dialogo, poiché esse non possono definirsi rappresentative "di tutte quelle comunità islamiche che si sono venute radicando nei diversi paesi europei"⁷³. Tra le religioni minoritarie figurano la *Chiesa di Scientology*, la *Soka Gakkai* e *Invitation à la vie*, tutte interessate alla partecipazione al dialogo anche in ragione del riconoscimento e della rispettabilità sociale che

auprès de l'Union européenne: entre concurrence inter-orthodoxe et dynamiques d'europanisation, in *Balkanologie*, 2005, 1-2, p. 265 ss., e **J. POP**, *Les Églises orthodoxes*, in *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, cit., p. 41 ss.

⁶⁹ Cfr. il sito L'orthodoxie. L'Information orthodoxe sur l'internet, *Première réunion du comité des représentants des Eglises orthodoxes auprès de l'Union européenne*, in <http://orthodoxie.com/une-reunion-du-comite-des-representants-des-eglises-orthodoxes-aupres-de-lunion-europeenne>; Radio Vaticana, *Unione Europea: nasce il Comitato dei rappresentanti delle Chiese ortodosse*, 22 marzo 2010, in http://it.radiovaticana.va/storico/2010/03/22/unione_europea:_nasce_il_comitato_dei_rappresentanti_delle_chies/it1-366392.

⁷⁰ Per un approfondimento cfr. in **H. KORSIA**, *La Conférence des rabbins européens - CER*, in *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, cit., p. 45 ss.

⁷¹ Per un'analisi delle attività del Conseil cfr. **R. TATARY BAKRY**, *Le Conseil Musulman de Coopération en Europe - CMCE*, in *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, cit., p.49 ss.

⁷² Cfr. gli obiettivi indicati nella pagina web dell'organizzazione: <http://www.fioe.org/>.

⁷³ **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, cit., p. 37. Cfr. anche **G. MACRÌ**, *Islam, rappresentanza degli interessi religiosi e diritto comune europeo*, in **V. TOZZI, G. MACRÌ**, *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 55 ss. Per un'analisi delle problematiche legate all'assenza di una rappresentanza omogenea per l'Islam in Europa e in Italia cfr. gli approfondimenti in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia, G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 2015, e **S. FERRARI**, *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, il Mulino, Bologna, 1996.



tale partecipazione comporta⁷⁴. Per le organizzazioni filosofiche non confessionali, si registra, tra le altre, la presenza della *European Humanist Federation*, a cui fanno riferimento numerose realtà di ispirazione umanistica, ateistica o filosofica⁷⁵.

Le prime esperienze di dialogo con le Confessioni religiose si avviano negli anni novanta, quando, con il Trattato di Maastricht, l'Unione sperimenta nuovi modelli di interazione e confronto⁷⁶. Dal 1992 i compiti di direzione e monitoraggio delle attività di consultazione vengono affidate al *Forward Studies Unit*, o *Cellule de Prospective*, un dipartimento della Commissione europea chiamato a svolgere attività di informazione e promozione del dialogo tra le rappresentanze delle diverse organizzazioni religiose e ideologiche circa gli sviluppi delle politiche comunitarie e la progettazione di nuove azioni⁷⁷. Nel 2000 l'organo si trasforma nel *Group of Policy Advisers*, per poi trasformarsi ancora nel *Bureau of Policy Advisers* (BEPA), che, fino al 2014, anno di chiusura delle sue attività, ha definito numerosi incontri e seminari con le organizzazioni partecipanti al dialogo,

⁷⁴ S. PASTORELLI, *The european Union and the New Religious Movements*, in *Religion, politics and law in the European Union*, a cura di L.N. Leustean, J.T.S. Madeley, Routledge, Abingdon, 2010, p. 190. Cfr. Per un approfondimento anche Relativamente ai nuovi movimenti religiosi in Italia, cfr. A. MANTINEO, *Associazioni religiose e "nuovi movimenti" religiosi alla prova del diritto comune in Italia e nel diritto comunitario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2009. Osserva F. BÖLLMANN, *How many roads lead to Brussels? The political mobilization of religious organisations within the European public sphere*, cit., p. 203 ss. che "one of the most influential determinants in the decision to become active as an organisation was the perception that the current political decision-making process affected interests of the common good". Le organizzazioni religiose, in particolare, "finds ways to connect their history and their current self-image and activities to EU politics".

⁷⁵ La European Humanist Federation è una organizzazione che rappresenta le diverse associazioni umaniste presenti nei paesi dell'Unione europea. Cfr. per un approfondimento <http://www.humanistfederation.eu/>.

⁷⁶ I primi passi sono sorti dall'iniziativa politica "Un'anima per l'Europa", un'associazione senza scopo di lucro volta a incentivare la discussione e il confronto fra gli esperti della Commissione europea e le diverse rappresentanze confessionali e ideologiche. Cfr. per un approfondimento J. DUFFAR, *Les Relations entre l'Union européenne et les églises*, in *Religion and Law in Dialogue: covenantal and non-covenantal cooperation between state and religion in Europe*, a cura di R. Puza, N. Doe, Peeters, Lovanio, 2006, p. 278 ss.; L.N. LEUSTEAN, *Does God matter in European Union?*, in *Representing Religion in the European Union. Does God matter?*, cit., p. 1 ss.; J.T.S. MADELEY, *Deus ex machina. Representing God on the stage of the European Union*, ivi, p. 47 ss.

⁷⁷ M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p. 201. Cfr. anche T. JANSEN, *Europe and religions: the Dialogue between the European Commission and Churches or Religious Communities*, in *Social Compass*, 2000, 1, p. 105 ss.



anche in presenza di importanti leader religiosi⁷⁸. Il BEPA ha svolto la funzione di consulenza politica per il Presidente e per la Commissione servizi sulle questioni presenti nell'agenda del presidente, nonché in quelle relative al futuro delle politiche dell'Unione. Oggi tale funzione è svolta dall'*European Political Strategy Centre* (EPSC), mentre la specifica attività di dialogo disciplinata dall'art. 17 TFUE par. 3 ricade attualmente sotto la responsabilità del Primo Vice Presidente della Commissione europea⁷⁹.

Nel 1995, con una *Dichiarazione congiunta*, il Servizio centrale della Chiesa evangelica in Germania e il Segretario della Conferenza episcopale tedesca hanno delineato una "strategia" delle principali confessioni presenti in Europa, per "garantire la protezione dell'identità nazionale e rispettare il principio di sussidiarietà", tenendo conto, altresì, delle specificità delle diverse realtà religiose⁸⁰. Come è noto, le proposte avanzate

⁷⁸ Per un approfondimento degli incontri e seminari tenuti nel periodo di attività del BEPA cfr. **F. PERICO**, *L'attività del Bureau of European Policy Advisers nel dialogo con le comunità religiose e le organizzazioni non confessionali (2004-2014)*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2015, p. 535 ss. Il BEPA fornisce una lista di Missioni e Organizzazioni Permanenti, che può essere consultata in http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/archives/activities/dialogue_religions_humanisms/list_en.htm. Cfr. In dottrina **L.N. LEUSTEAN**, *Does God matter in European Union?*, cit., p. 8 ss., e **K. HOUSTON**, *The logic of structured dialogue between religious associations and the Institutions of the european Union*, in *Religion, politics and law in the European Union*, cit., p. 202 ss.

⁷⁹ Si veda per un approfondimento la sezione del sito web della Commissione europea relativa al "*Dialogue with churches, religious associations or communities and philosophical and non-confessional organisations*" in http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/dialogue/index_en.htm.

⁸⁰ **A. LICASTRO**, *Unione europea e "status" delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit., p. 124 richiama la dichiarazione congiunta Service central de l'Église Evangélique en Allemagne – Secrétariat de la Conférence épiscopale allemande, *Les relations entre l'État et l'Église au regard de l'Union européenne. Observations communes sur la question du processus d'unification européenne*, Hanovre/Bonn, Janvier 1995, in www.ekd.de. Per un approfondimento del dibattito che ha portato alla Dichiarazione n. 11 di Amsterdam cfr. Giuffrè, Milano, 2009, p. 195 ss.; **S. MARCUS-HELMONS**, *Les églises et la construction européenne*, in *L'année canonique*, 1998, p. 216 ss.; **L.L. CHRISTIANS**, *Droit et religion dans le Traité d'Amsterdam: une étape décisive ?*, cit., p. 195 ss.; **M. PARISI**, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta costituzionale dell'Unione europea: quale ruolo per le confessioni religiose nel processo di integrazione europeo?*, in *Dir. eccl.*, 2003, I, p. 332 ss.; **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Costituzione europea, radici cristiane e Chiesa*, in www.olir.it (gennaio 2005); **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *In Europa il Vaticano è declassato*, in *Limes*, 2000, 1, p. 153 ss.; **S. BERLINGÒ**, *La condizione delle Chiese in Europa*, in *Dir. eccl.*, 2002, p. 32 ss.; **G. ROBBERS**, *Europa e religione: la dichiarazione sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali nell'atto finale del trattato di Amsterdam*, cit., p. 393 ss.; **R. TORFS**, *Le statut des Eglises à l'avenir*, in *Europe infos*, 2002, 35, p. 11 ss.; **I.C. IBÁN**, *Confessioni religiose e Comunità europea: un primo approccio*, in *Europa, diritto, religione*, cit., p.



dai principali gruppi confessionali europei, attraverso alcuni Stati membri⁸¹, hanno portato alla formulazione della Dichiarazione n. 11 sullo *status* delle chiese e delle organizzazioni non confessionali, allegata al Trattato di Amsterdam del 1997. Le chiese ottennero così un primo riconoscimento, seppur privo di valore legale⁸², di alcune loro richieste⁸³.

147 ss.; **V. TOZZI**, *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, a cura di M. Parisi, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005, p. 9 ss.; **A. BETTETINI**, *Condizione delle Chiese in Europa: soggettività e partecipazione all'attività degli organismi sovranazionali*, ivi, p. 49 ss., e **G. DALLA TORRE**, *Verso un diritto ecclesiastico europeo? Annotazioni preliminari sulla Costituzione UE*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, p. 399 ss.

⁸¹ Cfr. le proposte presentate da Italia, Austria e Germania, su cui conversero la Santa Sede, le Chiese e le comunità evangeliche tedesche CONF 3940/96 del 3 ottobre 1996, in <http://www.ec.europa.eu>, p. 2 e CONF 2500/96, *The European Union Today and Tomorrow*, 5 dicembre 1996, in <http://www.proyectos.cchs.csic.es>, p. 137.

⁸² La soluzione offerta dalla Dichiarazione n. 11 sollevò molte perplessità in dottrina in merito alla capacità di soddisfare le richieste delle confessioni. Pur rilevandone un valore superiore rispetto a una mera "dichiarazione di intenti" (**G. ROBBERS**, *Europa e religione: la dichiarazione sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali nell'atto finale del trattato di Amsterdam*, cit., p. 396, e **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2007, p. 119), la mancanza di un valore giuridico vincolante appariva non sufficiente a garantire il rispetto delle peculiarità nazionali in tema di diritto ecclesiastico. Cfr. in questo senso **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 160, e **M. VENTURA**, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.* 1999, p. 580. Osserva **A. LICASTRO**, *Unione europea e "status" delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit., p. 135, che "su tutti questi aspetti giocavano un ruolo decisivo sia i dubbi sull'esistenza stessa e sull'effettiva consistenza formale della c.d. "materia ecclesiastica" [...] sia la molteplicità delle soluzioni adottate sul punto nell'ambito dei vari ordinamenti nazionali, spesso frutto della stratificazione di fonti non riconducibili ad assetti rigidamente ordinati su univoci criteri sostanziali".

⁸³ Al fine di conseguire gli obiettivi perseguiti, nel 2002 CEC e COMECE presentarono più proposte (proposta congiunta Church and Society Commission of the Conference of European Churches – Commission of the Bishops' Conferences of the European Community, *Churches and Religious Communities in a Constitutional Treaty of the European Union*, Bruxelles, 27 settembre 2002, in www.comece.org e proposta della COMECE, *Churches and Religious Communities in a Constitutional Treaty of the European Union (II)*, Bruxelles, 18 dicembre 2002, in www.comece.org). Nella proposta del 27 settembre 2002, vennero articolate tre disposizioni non totalmente recepite nella Dichiarazione n. 11, secondo le quali "I. The European Union recognises and respects the right of the churches and religious communities to freely organise themselves in accordance with national law, their convictions and statutes and to pursue their religious aims in the framework of fundamental rights. II. The European Union respects the specific identity and the contribution to public life of churches and religious communities and maintains a structured dialogue with them. III. The European Union respects and does not prejudice the status under national law of churches and religious communities in the Member States.



Tale riconoscimento trovò spazio anche nell'art. I-52 del fallito progetto di una Costituzione europea, per poi trovare definitiva collocazione nell'art. 17 TFUE.

Tale articolo, al pari degli altri testi citati, equipara la posizione giuridica delle confessioni religiose e quella delle organizzazioni filosofiche o non confessionali. La disposizione non è stata accolta positivamente dalle confessioni, le quali hanno visto

“frustrato l’impatto simbolico stesso della disposizione che, nelle intenzioni delle confessioni proponenti, doveva sancire la specificità del loro apporto a livello europeo e la particolarità delle regole organizzative interne”⁸⁴.

Secondo parte della dottrina, inoltre, una loro mera assimilazione ad altre forme associative non risponderebbe «all’esigenza di rispettarne l’identità e di valorizzare il contributo particolare che possono offrire allo sviluppo della “casa comune” europea»⁸⁵. Indubbiamente, tra confessioni religiose e organizzazioni filosofiche o non confessionali esistono sia similitudini che differenze. Sebbene il concetto di ateismo sia antitetico a quello di religione, entrambi gli “approdi costituiscono risposte diverse al medesimo problema, e alle stesse domande”⁸⁶. Si può riscontrare una notevole “variabilità contenutistica delle diverse religioni e degli orientamenti ateistici, agnostici o indifferenti”, tanto che a volte,

The Union equally respects the status of philosophical and non-confessional organisations”. Per una analisi del negoziato intergovernativo che ha portato alla Dichiarazione n. 11 cfr. **A. PIERUCCI**, *La posizione degli Stati dell’Unione europea nel dibattito sulle “chiese” nella revisione del Trattato di Maastricht*, in *Iglesias confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, in A. Castro Jovér, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1999, p. 87 ss.

⁸⁴ **A. LICASTRO**, *Unione europea e “status” delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit., p. 135. Cfr. anche **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione europea*, cit., p. 161. Secondo **L. BARBIERI**, *Sul concetto di confessione religiosa nel diritto dell’Unione europea*, in *Diritto e Religione*, 2008, 2, p. 128, nella norma si manterrebbe un “riconoscimento del confine netto tra religione e filosofia, tra teologia e filantropia ed altre branche di scienze affini”, da cui se ne dovrebbe dedurre una “precedenza delle relazioni”, che sarebbe determinata “dalla finalità politica che gli organi dell’Unione vogliono di volta in volta scegliere tra entità confessionali e religiose e organizzazioni non confessionali”.

⁸⁵ **V. MARANO**, *La condizione e il contributo delle Chiese nell’Unione europea*, in *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, a cura di G. Boni, E. Camassa, P. Lillo, V. Turchi, t. II, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1113.

⁸⁶ **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 1999, p. 176.



“si stenterebbe a trovare sicure linee di demarcazione: a fronte di religioni il cui contenuto dogmatico è pressoché nullo, limitandosi esse ad esprimere determinate regole morali, possono rinvenirsi orientamenti ateistici caratterizzati da una notevole carica di religiosità. Deismo, panteismo, ateismo razionalista, marxista, ed esistenziale, rappresentano atteggiamenti dell’individuo di fronte al problema religioso che non sempre possono drasticamente separarsi al punto da situarli in differenti discipline normative”⁸⁷.

Si può anche dire, però, che «la realtà sociale “confessione religiosa” postula un minimo di riti, di simboli, e le relative esigenze di rispetto, di protezione da offese avversarie, che nessuna tendenza o scuola filosofica postula»⁸⁸. A volte, perciò, per la tutela dell’ateismo può essere sufficiente la libertà di espressione, di propaganda e di insegnamento⁸⁹; altre volte, invece, “l’ordinamento si trova a dover *valutare contestualmente* esigenze e interessi di cittadini credenti, ed esigenze e interessi di quanti si ispirano a concezioni non religiose”, in ragione della

“esistenza di un complesso di rapporti sociali nei quali vi è una insopprimibile dialettica tra religione e ateismo, e per i quali il legislatore deve dimostrare particolare sensibilità nel rispettare un equilibrio essenziale per la libertà di coscienza di chiunque”⁹⁰.

Ed è quanto può ricavarsi dall’art. 17 TFUE, che ha

“superato lo scoglio teorico più resistente al riconoscimento della libertà dell’ateismo, perché la sua tutela è stata ricondotta pienamente

⁸⁷ C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell’ordinamento giuridico, nella scuola, nell’informazione, dall’Unità ai giorni nostri*, De Donato, Bari, 1973, p. 83.

⁸⁸ A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 123. Osserva J.T.S. MADELEY, *Deus ex machina. Representing God on the stage of the European Union*, cit., p. 49, che “according to the EU’s Bureau of European Policy Advisers (BEPA) the distinction appeared to derive from an acceptance of the contestable claim that the religious associations and churches were to be regarded as ‘transcendental institutions’ whose officials by virtue of this special standing could ground their perspectives on socio-political issues ‘in the acceptance of and belief in an omnipotent being or power’”. Cfr. anche K. HOUSTON, *The logic of structured dialogue between religious associations and the Institutions of the European Union*, cit., p. 202.

⁸⁹ A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 123.

⁹⁰ C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 177. Un esempio in tal senso, continua l’Autore, è “l’abolizione del cd. *insegnamento religioso diffuso* nelle scuole elementari, e della sostanziale obbligatorietà dell’insegnamento cattolico nelle scuole pubbliche”, determinata “dall’esigenza di mantenere equilibrato il rapporto tra concezioni religiose, e non religiose, nella formazione delle nuove generazioni”. Un altro esempio è la riforma della formula del giuramento, “espressamente motivata con la necessità di tutelare quanti non si riconoscono nel suo contenuto religioso”.



nell'orizzonte proprio della libertà religiosa, considerando che ateismo e religione [...] sono parte di un fenomenologia unitaria, che si manifesta nella vita delle persona e nella società in un rapporto di chiara interdipendenza"⁹¹.

A sua volta, l'art. 10 della Carta di Nizza, accostando i termini "religione" e "convinzione", consente di "accordare tutela ad un ampio insieme di concezioni, religiose o ateistiche, fideistiche o razionalistiche, comprese le convinzioni di natura non religiosa come quelle, ad esempio, filosofiche"⁹².

L'esperienza europea in tema di organizzazioni filosofiche o non confessionali mostra delle soluzioni molto eterogenee, di cui l'Unione europea tiene conto quando stabilisce di voler *rispettare* anche lo *status* nazionale di tali organizzazioni. In dottrina si ritiene che la scelta dell'Unione potrebbe "determinare una cristallizzazione della situazione esistente", finendo, quindi, "col preservare le disuguaglianze tra ateismo e religione, presenti nella maggior parte degli Stati"⁹³. Più probabilmente, l'art. 17 par. 2 sembra confermare l'atteggiamento di non ingerenza dell'Unione europea nei confronti delle legislazioni nazionali riguardanti le confessioni religiose e le organizzazioni filosofiche. Essa semplicemente non richiede una armonizzazione della materia a livello europeo, né ha la competenza per farlo, e lascia agli Stati il compito di correggere le possibili situazioni di disuguaglianza. L'Unione potrebbe intervenire soltanto nel caso di discriminazioni o violazioni dei diritti fondamentali in contrasto con i principi sanciti dalla Carta di Nizza, nei termini consentiti dall'art. 5 TUE.

In altre parole, l'art. 17 par. 2 non prevede un obbligo di equiparare le due realtà in discussione⁹⁴. Semmai, i riferimenti europei alla "identità" e

⁹¹ C. CARDIA, *Conclusioni. Evoluzione sociale, ateismo, libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, p. 217.

⁹² S. COGLIEVINA, *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, p. 53 ss.

⁹³ S. COGLIEVINA, *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione europea*, cit., p. 84.

⁹⁴ F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI, *Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 460. In merito a cosa si debba intendere per "associazioni filosofiche e non confessionali", parte della dottrina ritiene si faccia riferimento ai gruppi di atei, razionalisti o agnostici (F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 4, e M. PARISI, *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e organizzazioni religiose: conservazione od innovazione nella prospettiva costituzionale europea*, in *Dir. fam.*, 2006, p. 781); per altri, tra di esse andrebbero incluse le logge massoniche (G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 354). G. DALLA TORRE, *Europa, l'ipoteca dei Lumi*, in *Avvenire*, 25 maggio 2003, invece, critica l'accostamento delle logge massoniche con le chiese e le comunità religiose. Osserva F. MARGIOTTA BROGLIO, *Diritto e religione in Italia ed in Europa di Luciano Musselli*, in



al “contributo specifico” di ciascuna delle due realtà permettono di giustificare “contenuti e strumenti giuridici di disciplina diversificati, quantomeno adeguati alle specificità dei soggetti menzionati, con l’esclusione – ovviamente – di effetti discriminatori”⁹⁵. In ogni caso, il riconoscimento da parte dell’UE delle “identità” e del “contributo specifico” di chiese e organizzazioni non confessionali, insieme con l’obbligo per l’Unione di mantenere un dialogo “con tali chiese e organizzazioni”, sembrano definire una loro totale parificazione nella partecipazione al dialogo con le istituzioni europee.

Tutto ciò appare l’inevitabile conseguenza della complessità che caratterizza

“il rapporto fra diritto europeo, confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose, che trova la sua principale ragion d’essere nella natura *ibrida* dell’Unione europea, [...] per un verso espressione di un modello federale, per un altro, indissolubilmente legato al vecchio schema novecentesco della Lega delle Nazioni geloso nel difendere la sovranità delle singole nazioni”⁹⁶.

Diritto e religione, a cura di G. Macrì, V. Tozzi, M. Parisi, Plectica, Salerno, 2012, p. 160, che, relativamente alla massoneria, “in Belgio accanto all’Università dei cattolici (Lovanio) vi è l’ateneo massonico “Università libera di Bruxelles”, il cui presidente (rettore) è di solito un alto dignitario massonico, e nei Paesi Bassi la massoneria ha un suo definito statuto, mentre in Francia i presidenti della Repubblica ricevono i dignitari della Gran Loggia come il Consiglio della Conferenza episcopale cattolica e in Gran Bretagna, se non ricordo male, spesso il Gran Maestro è un membro della famiglia reale”. Cfr. anche **A. LICASTRO**, *Unione europea e “status” delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit., p. 135; **A.M. RODRIGUES ARAÚJO**, *Iglesias y organizaciones no confesionales en la Unión Europea. El artículo 17 del TFUE*, EUNSA, Pamplona, 2012, p. 217, e **N. COLAIANNI**, *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neo-separatismo europeo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2011, p. 2.

⁹⁵ **P. FLORIS**, *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, p. 100. Osserva **G. MACRÌ**, *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2008, p. 9, che l’ampiezza delle denominazioni utilizzate dall’art. 17 “(chiese, associazioni, comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali) non stabilisce relazioni gerarchiche tra le diverse entità religiose e non determina forme di precedenza nei confronti dell’interlocutore pubblico comunitario”.

⁹⁶ **R. MAZZOLA**, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell’Unione europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, cit., p. 1 ss., richiama le osservazioni in merito alla natura “ibrida” dell’Unione di **B. SPINELLI**, *Unione Europea: una crisi più che economica. L’Europa imbalsamata mentre la storia precipita*, in *Il Regno*, 2012, p. 635. Cfr. anche **F. BASSANINI, G. TIBERI**, *Introduzione alla seconda edizione. Le nuove istituzioni europee*, in *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini, G. Tiberi, in *Quaderni ASTRID*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 12.



Complessivamente, le norme UE da una parte, sanciscono l'impegno dell'Unione "a garantire ampia tutela alle fedi e alle convinzioni filosofiche (incluso l'ateismo) eliminando ogni forma di discriminazione"; dall'altra parte, prevedono la possibilità di

"definire nella maniera più opportuna lo *status* che chiese, associazioni religiose e filosofiche devono avere nel proprio territorio, finendo dunque col dissociare la dimensione individuale della libertà religiosa (tutelata dal diritto dell'Unione oltretutto dalle Costituzioni nazionali) da quella associativa od istituzionale (liberamente disciplinabile a livello nazionale)"⁹⁷.

A ogni modo, vale la pena di ricordare che il problema del rispetto delle particolarità religiose degli Stati membri è emerso in tempi lontani, precedenti anche alla Dichiarazione n. 11 allegata al Trattato di Amsterdam. Il riferimento più evidente è la Dichiarazione comune concernente il Monte Athos del 1979, resasi necessaria nel momento in cui la Grecia è entrata nella Comunità europea⁹⁸. Con questo intervento, l'Unione ha riconosciuto il particolare regime giuridico di autonomia riservato al Monte Athos, che prevede, peraltro, il divieto di ingresso alle donne e agli uomini di religione non ortodossa, nonché un particolare regime di favore in materia doganale e fiscale. Tutto ciò è stato riconosciuto dalla Comunità non senza qualche imbarazzo⁹⁹, anche se in contrasto con i fondamentali principi in tema di non discriminazione e di libera circolazione delle persone e dei capitali, in ragione delle peculiarità storiche e religiose che caratterizzano il territorio del Monte Athos¹⁰⁰.

⁹⁷ F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI, *Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 457. Su questi aspetti cfr. anche S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2015, p. 16 ss.

⁹⁸ Nella Dichiarazione comune concernente il Monte Athos adottata dai plenipotenziari e dal Consiglio delle Comunità europee, allegata all'Atto finale del 28 maggio 1979, relativo all'adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee, in *G.U.C.E.*, 19 novembre 1979, n. L 291, p. 186 si stabilisce che, "riconoscendo che lo statuto speciale accordato al Monte Athos, garantito dall'art. 105 della costituzione ellenica, è giustificato esclusivamente da motivi di carattere spirituale e religioso, la Comunità curerà di tenerne conto nell'applicazione e nella futura elaborazione delle disposizioni di diritto comunitario, segnatamente per quanto riguarda le franchigie doganali e fiscali e il diritto di stabilimento".

⁹⁹ C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, cit., p. 55.

¹⁰⁰ Per un approfondimento cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 106 ss.; C.K. PAPASTATHIS, *Il finanziamento statale della religione dominante in Grecia*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, p. 61 ss.; *The Mount*



4 - Il dialogo tra teoria, prassi e limiti di competenza dell'Unione

In dottrina è stata rilevata una contraddizione tra i primi due paragrafi dell'art. 17 TFUE e il terzo. In particolare, si è osservato che, stante la riserva di competenza prevista dai primi due paragrafi dell'art. 17, risulta problematico individuare "quale potrà essere l'oggetto del dialogo"¹⁰¹: in altri termini, è stata individuata una discrasia tra l'affermazione di incompetenza dell'Unione in merito allo *status* nazionale delle confessioni religiose e delle organizzazioni non confessionali e la volontà di instaurare un dialogo con le stesse, una discrasia capace di limitare o condizionare gli argomenti oggetto del dialogo.

Si deve tener conto, però, che il diritto europeo può incidere anche sulle comunità religiose, "nella misura in cui le loro attività vengono a contatto con ambiti di competenza dell'Unione europea"¹⁰². Sotto questo profilo, allora, la contraddizione tra i tre paragrafi dell'art. 17 si attenua. La disposizione, infatti, sembra legittimare il dialogo per quei settori che sono di competenza dell'Unione e che possono incidere sull'attività delle organizzazioni menzionate. A queste l'art. 17 potrebbe offrire una sede e uno strumento di discussione e di segnalazione delle proprie posizioni, definendo una impostazione che non necessariamente può "privare di significato la norma in discorso"¹⁰³. Appare indubbio, peraltro, che il dialogo non avrebbe senso se si interpretassero i primi due paragrafi della

Athos and the european Community, a cura di A.E.N. Tachiaos, Institute for Balkan studies, Salonico, 1993; **T. PAGANOPOULOS**, *Le statut juridique du Monte Athos*, in *Christianos*, 1985, 273, p. 13 ss.; **J. BONET NAVARRO**, *El estatuto especial del Monte Athos ante la tradición religiosa, el Derecho eclesiástico griego y el Derecho comunitario europeo*, in *UNED. Boletín de la Facultad de Derecho*, 2005, 27, p. 93 ss.; **AA. VV.**, *Le Millénaire du Mont Athos. 963-1963. Etudes et mélanges*, 2 voll., Editions de Chevetogne, Chevetogne, 1963-1964; **D.M. NICOL**, *Meteora. The Rock Monasteries of Thessaly*, Chapman and Hall, Londra, 1963; *Mount Athos, the Sacred Bridge. The Spirituality of the Holy Mountain*, a cura di D.E. Conomos, G. Speake, Peter Lang Ed., Berna, 2005, e **G. PAPATHOMAS**, *Le Patriarcat oecuménique de Constantinople, les Eglises autocéphales de Chypre et de Grèce et la politeia monastique du Mont Athos dans l'Europe Unie. Approche nomocanonique*, 4 voll., Parigi, 1994.

¹⁰¹ **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 36. Cfr. anche **M. VENTURA**, *L'articolo 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014, p. 300.

¹⁰² **R. PUZA**, *Effetti dell'ordinamento comunitario sullo status delle confessioni religiose nei paesi dell'Unione europea*, in *Le Confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 53.

¹⁰³ In questo senso **A. LICASTRO**, *Unione europea e "status" delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit., p. 207.



disposizione in modo sostanzialmente protezionistico dei diritti ecclesiastici nazionali¹⁰⁴.

Nei fatti, però, la prassi relativa all'applicazione dell'art. 17 par. 3 non sembra valorizzare il ruolo propositivo o consultivo delle organizzazioni in riferimento. Nel periodo di attività del BEPA, il dialogo si concretizza in incontri annuali riguardanti vari temi, tra i quali i diritti fondamentali, la dignità dell'uomo, la cittadinanza europea e il futuro dell'Europa. A essi si aggiungono dei seminari tematici, organizzati di volta in volta in collaborazione con i soggetti interessati, che approfondiscono le politiche ambientali, educative, sociali, economiche dell'Unione europea¹⁰⁵. Più

¹⁰⁴ Cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Sussidiarietà e confessioni religiose nella prospettiva di un nuovo diritto ecclesiastico per l'Europa*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalo, J.I. Alonso Pérez, Giappichelli, Torino, 2005, p. 467. Nello stesso senso **F. ALICINO**, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, cit., p. 135, il quale specifica che "il rispettare (ossia il trattare con riguardo) e il non pregiudicare (non-compromettere, non-danneggiare) non implicano, perlomeno non necessariamente, la completa incompetenza dell'Unione in questo settore". Cfr. anche **M. TOSCANO**, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2014, p. 14. Secondo l'Autore, appare preferibile un'interpretazione complessiva della disposizione connessa alle politiche e alle azioni dell'Unione, che necessariamente investono sia "la tutela senza discriminazioni della libertà di coscienza sia, in via mediata ma (almeno finora) anche più intensa, il regime giuridico di cui godono le organizzazioni negli Stati membri". Questa interpretazione, infatti, sembrerebbe "anche più coerente con la natura del dialogo ex art. 17.3 quale strumento di democrazia partecipativa, posto che il senso di quest'ultima è proprio quello di far contribuire alla migliore definizione delle norme, nell'interesse generale, i destinatari delle stesse e i loro rappresentanti: non, invece, soggetti terzi, estranei all'ambito (soggettivo e oggettivo) di applicazione del diritto in formazione, che in quanto tali non avrebbero titolo a partecipare al dibattito" (p. 21). Si è anche ritenuto in dottrina che l'art. 17 par. 3 permetterebbe "di intervenire su quei progetti di legge europei considerati di loro competenza prima che tali progetti giungano in aula" (**M.C. FOLLIERO, A. VITALE**, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti principi scritti regole. Quaderno 2. I principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 258). Cfr. anche **M.C. FOLLIERO**, *Post-democrazia europea e il principio di cooperazione Unione europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010, p. 5 ss. Cfr. anche **M. PARISI**, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2013, p. 18, in particolare nota 30, e **M. VENTURA**, *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, cit., p. 210.

¹⁰⁵ Cfr. **F. PERICO**, *L'attività del Bureau of European Policy Advisers nel dialogo con le comunità religiose e le organizzazioni non confessionali (2004-2014)*, cit., p. 538 ss., per un elenco dettagliato degli incontri annuali e dei seminari.



recentemente, i seminari riguardano tematiche di attualità, come la crisi dei rifugiati, le dinamiche di integrazione dei migranti e le problematiche del “vivere insieme in Europa”. Inoltre, è stato avviato il primo colloquio annuale sui diritti fondamentali intorno al tema della prevenzione e della lotta contro l’antisemitismo e l’islamofobia in Europa¹⁰⁶. Queste esperienze di dialogo, di indubbio interesse quanto ai contenuti, non hanno, però, “prodotto effetti di rilievo, ma [sono rimaste], per così dire, in ambito burocratico assai ristretto”¹⁰⁷. Pertanto, si può parlare di un sistema di relazioni dai contorni “incerti e contraddittori”, di un “autentico work in progress di cui [...] non si riesce ancora a comprendere la reale portata pur intuendone le potenzialità innovative”¹⁰⁸. In altre parole, il grado di considerazione che l’Unione vorrà porre verso le organizzazioni richiamate dall’art. 17 è strettamente legato alla concreta applicazione del dialogo e all’effettiva considerazione, da parte delle istituzioni europee, delle posizioni presentate da tali organizzazioni.

Restano comunque circoscritte le possibilità di intervento dell’Unione, anche se rapportate al rispetto dei diritti fondamentali¹⁰⁹ e del

¹⁰⁶ Per un maggiore approfondimento delle attività di dialogo previste dall’art. 17 TFU cfr. la specifica pagina web della Commissione europea “Churches / religions / non-confessionals dialogue”, in http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/dialogue/index_en.htm.

¹⁰⁷ C. CARDIA, *Libertà religiosa e occidente*, in *Ius Ecclesiae*, 2015, p. 666.

¹⁰⁸ R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell’Unione europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, cit., p. 3. L’Autore, riportando le parole del Presidente della Conferenza delle Chiese Europee, nonché Presidente della Federazione protestante francese J. Arnold De Clermont, osserva che “in Europa il dialogo fra confessioni religiose e istituzioni europee è ancora sostanzialmente rimasto, nel suo significato meno nobile, a livello di lobbying, senza avere ancora giunto lo stadio di dialogo aperto, trasparente e regolare auspicato dal Trattato Costituzionale europeo” (cfr. J.A. DE CLERMONT, *La Conférence des Églises européenne (KEK)*, cit., p. 37 ss. Cfr. anche *Le conferenze episcopali in Europa. Un nuovo attore delle relazioni tra stati e Chiesa cattolica*, a cura di S. Coglievina, Vita e Pensiero, Milano, 2010, e B. MASSIGNON, *Les rapports entre Eglise et Union européenne*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014, p. 176 ss.).

¹⁰⁹ Osserva V. PACILLO, *Confessioni religiose ed Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Identità tradotte Senso e possibilità di un ethos europeo*, a cura di C. Canullo, L. Grion, Edizioni Meudon, Portogruaro, 2014, p. 284, che non pare “in contrasto con l’art. 17 TFUE la possibilità che la Commissione obblighi – in virtù dell’art. 108 TFUE – uno Stato membro a sopprimere o a modificare una norma di diritto ecclesiastico interno quando essa contrasti con l’art. 107 TFUE, così come non appare incompatibile con il suddetto art. 17 l’irrogazione della sanzione prevista dall’art. 7, 3° comma del TUE nel caso in cui sia constatato che l’applicazione delle norme di diritto ecclesiastico interno dà luogo a una violazione grave e persistente dei valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della



principio di non discriminazione. Quest'ultimo, in particolare, non può essere richiamato a sostegno di una "armonizzazione" del sistema di rapporti tra Stato e confessioni in Europa¹¹⁰. Riguardo agli *status* nazionali di chiese, comunità religiose od organizzazioni filosofiche o non confessionali, il divieto di discriminazione viene in rilievo soltanto nei casi in cui sussista una specifica situazione effettivamente discriminatoria o lesiva dei diritti fondamentali, in una materia ricompresa nelle competenze dell'Unione, sempre che la disciplina nazionale non sia giustificata da specifiche motivazioni di carattere religioso o strettamente legate all'esercizio della libertà religiosa, quali sono, ad esempio, quelle previste per le istituzioni di tendenza.

Un particolare profilo di valutazione del dialogo disciplinato dall'art. 17 riguarda il rapporto tra chiese e Unione europea. Si sostiene in dottrina che, per effetto dell'art. 17 par. 3, si sarebbe determinata «una parziale "contaminazione" dei modelli di sistemi di relazioni tra Stato e confessioni a livello comunitario», poiché il modello del dialogo delineato dall'Unione porterebbe alla creazione di un "regime speciale per le confessioni" destinato a riflettersi anche sui diritti ecclesiastici nazionali di tipo strettamente separatista¹¹¹. Indubbiamente, il regime delineato dall'art. 17 non appare direttamente assimilabile ai sistemi cd. "concordatari" che caratterizzano Stati come l'Italia, la Spagna, la Germania e altri. Esso, però, non sembra neppure in grado di creare una normativa "speciale" per le organizzazioni religiose, stanti i limiti di competenza dell'Unione europea. In altri termini, le possibilità di un approccio "pan-concordatario" a livello dell'Unione, oltre a essere configurabili solo per la Santa Sede, in quanto soggetto di diritto internazionale, appaiono escluse, o comunque fortemente limitate¹¹², proprio in ragione dell'art. 17 par. 1, che rinvia alle scelte nazionali.

democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze".

¹¹⁰ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 182.

¹¹¹ A. LICASTRO, *Unione europea e "status" delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit., p. 212, ritiene che per salvaguardare "i tipi di sistemi di relazioni tra Stato e chiese, si dovrebbe ipotizzare l'esistenza di un *diverso tasso di prescrittività o di copertura* della norma in rapporto alla specialità della legislazione ecclesiastica nazionale", delineando una vincolatività della norma che dovrebbe variare da Stato a Stato.

¹¹² Osserva J.P. SCHOUPPE, *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Pedone, Parigi, 2015, p. 160, che, "de iure ferendo, la faisabilité d'accords entre l'Union et un groupement religieux dépendra pour une bonne part du climat dans lequel se déroulent les diverses rencontres et des fruits qui y seront récoltés". Occorre precisare, però, che "accordi del genere avrebbero contenuti più



Il dialogo previsto dall'art. 17 delinea piuttosto un sistema di rapporti tra molteplici attori e istituzioni dell'Unione¹¹³, che non configura né una disciplina di carattere pattizio, né una normativa "speciale" rispetto al diritto comune. L'art. 17 semplicemente introduce un sistema, affatto dettagliato nei contenuti, attraverso il quale l'Unione si impegna a dialogare in materie che non vengono specificate, ma che, in qualche modo, possono riguardare le attività dei soggetti religiosi e non confessionali, senza che vi sia alcun vincolo per le istituzioni europee sulle posizioni esposte dai partecipanti. Indubbiamente, l'art. 17 comporta a carico dell'Unione un "divieto di de-specializzazione della materia ecclesiastica"¹¹⁴, che mira a tutelare gli ordinamenti nazionali caratterizzati da una disciplina di carattere bilaterale delle relazioni con le chiese. D'altra parte, però, la norma non sembra creare effetti "specializzanti" per i regimi di carattere "separatista", poiché l'Unione è tenuta a rispettare e non pregiudicare le specificità nazionali anche degli ordinamenti così caratterizzati. Nella valutazione dell'art. 17 non conviene tanto soffermarsi sulla sua capacità di produrre un vero e proprio diritto ecclesiastico dell'Unione¹¹⁵, o sul suo carattere più o meno evocativo di fonti di carattere pattizio. Sembra, invece, più prudente individuare in esso un nuovo o ulteriore percorso interno al processo di formazione (unilaterale) degli atti dell'Unione, attraverso il quale le organizzazioni coinvolte potrebbero svolgere un ruolo significativo, anche se, come già accennato, si tratta di percorsi ed

rarefatti rispetto a quelli 'nazionali', in ragione dello scarso rilievo che, come si avrà modo di approfondire, questa forma di dialogo sembra avere (C. CARDIA, *Libertà religiosa e occidente*, cit., p. 666 ss.). Non ritiene si possa arrivare a un concordato con l'Unione europea F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 38. Cfr. anche I.C. IBÁN, *Concordati nell'Unione europea: reliquia del passato o strumento valido per il XXI secolo?*, in *Europa, diritto, religione*, cit., p. 233 ss., anche se l'Autore ritiene che in alcune materie potrebbe essere utile accordarsi con le Confessioni per disciplinare alcuni aspetti che le riguardano direttamente (I.C. IBÁN, *Concordati e accordi con la Chiesa Cattolica nell'Unione europea*, in *Europa, diritto, religione*, cit., p. 272 ss.).

¹¹³ F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI, *Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 461. Cfr. anche F. FORET, *Religion: a Solution or a Problem for the Legimisation of the European Union?*, in *Religion, politics and law in the European Union*, cit., p. 33, il quale sostiene che "religious bodies have increased their presence in the supranational arena through interest representation and political mobilization in the European Parliament. Nevertheless, their lobbying tends to be defensive, aimed at ensuring that established position at the national level will not be threatened".

¹¹⁴ A. LICASTRO, *Unione europea e "status" delle Confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit., p. 209.

¹¹⁵ Cfr. in questo senso M. VENTURA, *L'articolo 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, cit., p. 302.



esperienze di dialogo che allo stato attuale non sembrano aver prodotto effetti di rilievo.

La prima, formale, richiesta di chiarimento sulla concreta applicazione dell'art. 17 TFUE si è avuta nel 2013, a seguito del rifiuto, apposto dalla Commissione, di attivare un seminario di dialogo proposto dalla *European Humanist Federation* sui "*Competing Rights Issues in Europe*". Il seminario avrebbe dovuto approfondire le questioni riguardanti i diritti umani, l'uguaglianza e la non discriminazione in ordine alle esenzioni disciplinate dall'art. 4 della Direttiva 2000/78/CE, che prevede delle deroghe al divieto di discriminazione per gli istituti di tendenza. La Commissione ha obiettato che, in primo luogo, gli incontri avrebbero dovuto concentrarsi sui temi di maggiore urgenza fissati dall'agenda politica della stessa Commissione, e non su temi di carattere filosofico o religioso¹¹⁶. In secondo luogo, essa ha ritenuto che la tematica proposta sarebbe risultata estranea allo scopo dello stesso dialogo, che può riguardare questioni di interesse generale, nel rispetto dei limiti fissati dai primi due paragrafi dell'art. 17¹¹⁷.

Le argomentazioni addotte dalla Commissione hanno chiaramente palesato una resistenza ad aprire anche una semplice discussione sulle scelte di politica legislativa europea su settori specifici, sebbene di diretto interesse dei proponenti. Chiamato a giudicare la legittimità del rifiuto apposto dalla Commissione, il Mediatore europeo ha ammesso che le istituzioni dell'Unione hanno un certo margine di discrezionalità nel dare seguito concreto, attraverso il dialogo, al principio di "democrazia

¹¹⁶ Cfr. Decision of the European Ombudsman in his inquiry into complaint 2097/2011/RA against the European Commission, 25 gennaio 2013, par. 13. Il dialogo, posto in modo egualitario con confessioni e organizzazioni filosofiche, secondo la Commissione deve essere 1) *aperto*, ovvero "all relevant topics of the EU agenda can be addressed in this informal dialogue that is of horizontal nature and commonly agreed"; 2) *trasparente*, poiché "the EU institutions commit themselves to convey to the public all relevant information about this dialogue"; 3) *regolare* e, in questo senso, "it has become common practice to organise, once a year, two separate informal meetings hosted by the President of the Commission and co-chaired by the Presidents of the European Parliament and of the European Council: one with high level representatives of religious communities and associations and the other with representatives of philosophical and non-confessional organisations, usually on the same topic. The dialogue also entails exchanges of views and meetings with members of the Commission, as well as speeches by the latter. In this spirit, the Commission organised, over the past years, several events with philosophical and non-confessional organisations" (par. 14).

¹¹⁷ Cfr. Decision of the European Ombudsman, par. 16.



partecipativa¹¹⁸. In particolare, il Mediatore ha convenuto che la Commissione dispone di un ampio margine di discrezionalità sia quando definisce le sue priorità politiche, sia quando individua i soggetti con cui instaurare un dialogo ai sensi dell'articolo 17 TFUE¹¹⁹. Nella fattispecie, però, le argomentazioni addotte dalla Commissione non sono state accolte nella pronuncia: un dialogo direttamente legato alla normativa europea rappresenta un'azione costruttiva e non può considerarsi capace di mettere in discussione lo *status* delle confessioni e organizzazioni filosofiche a livello nazionale¹²⁰. Secondo il Mediatore, quindi, si è verificato un caso di "*maladministration*" e, pertanto, la Commissione è stata invitata a chiarire, anche attraverso l'elaborazione di specifiche linee guida, i criteri di applicazione dell'art. 17 par. 3. La pronuncia analizzata, quindi, segue un approccio generico, comunque capace di avallare una funzione debole del dialogo, che finirebbe "per valere solo come occasione di conoscenza reciproca dei soggetti che vi partecipano" e non come "strumento di democrazia partecipativa in una prospettiva concreta ed efficace di *problem solving*"¹²¹.

Per venire incontro alle richieste del Mediatore, nel luglio 2013 la Commissione ha fornito delle linee guida¹²², che appaiono, però, di difficile qualificazione dal punto di vista giuridico: si tratta, infatti, di un testo approvato dal solo gabinetto del Presidente della Commissione¹²³, con il quale si cerca di chiarire in che cosa consista il dialogo "aperto, trasparente e regolare". Secondo le linee guida, il *principio di trasparenza* impone la

¹¹⁸ Cfr. Decision of the European Ombudsman, par. 33, ove si afferma che "the Ombudsman further pointed out that the EU institutions necessarily have a margin of discretion when deciding upon the precise manner in which participatory democracy is made effective. However, they should always ensure that they can justify objectively how they have exercised that margin of discretion".

¹¹⁹ Cfr. Decision of the European Ombudsman, par. 58. Il Mediatore osserva che "the Commission's definition refers to "all relevant topics of the EU agenda". His own view is that it falls within the Commission's margin of discretion to determine what it considers the "relevant" topics to be" (par. 53).

¹²⁰ Cfr. Decision of the European Ombudsman, par. 49.

¹²¹ **M. TOSCANO**, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, cit., p. 12.

¹²² Orientamenti per l'attuazione dell'art. 17 del TFUE da parte della Commissione europea, 20 luglio 2013, in http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/dialogues/guidelines-implementation-art-17_it.pdf.

¹²³ **P. ANNICCHINO**, *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2013, p. 753.



creazione di un sistema di pubblicazione telematica delle attività della Commissione, mentre il *principio di regolarità* delle diverse forme di dialogo¹²⁴ consente agli interlocutori di “contribuire all’elaborazione delle politiche dell’Unione europea attraverso i vari processi di consultazione scritta promossi dalla Commissione europea”. Non si fornisce, però, alcuna indicazione in merito al numero o alla cadenza temporale degli incontri da programmare.

Quanto al concetto di *dialogo aperto*, le linee guida prevedono che “il dialogo può riguardare ogni argomento rilevante nell’ambito dell’agenda dell’UE”. È anche previsto, però, che la Commissione, alla luce delle sue priorità politiche,

“può decidere di proporre temi preminenti sui quali dialogare con diversi interlocutori nell’arco di un certo periodo. Tuttavia, ciò non deve impedire a entrambe le parti di discutere, in qualsiasi momento, dei temi di maggiore attualità”¹²⁵.

In ordine all’*individuazione dei possibili soggetti del dialogo*, le linee specificano che, “a livello europeo non esiste un riconoscimento ufficiale o un sistema di registrazione” delle confessioni religiose o delle organizzazioni filosofiche. Si individuano, pertanto, due requisiti per partecipare al dialogo: anzitutto, le organizzazioni *devono essere riconosciute o registrate come tali a livello nazionale*; in secondo luogo, esse sono chiamate a *rispettare i valori europei*.

Tali requisiti hanno sollevato non poche perplessità, con riguardo particolare ai possibili metodi di valutazione e accertamento del rispetto dei

¹²⁴ Negli Orientamenti si prevede che “il dialogo può avvenire, tra l’altro, attraverso riunioni informali organizzate dal presidente della Commissione europea, riunioni bilaterali con rappresentanti dei servizi della Commissione a tutti i livelli e, in particolare, attraverso riunioni con il consulente responsabile per il dialogo con le chiese e le associazioni o comunità religiose e le organizzazioni filosofiche e non confessionali. Ulteriori strumenti all’interno di questo elenco non esaustivo comprendono seminari per il dialogo e procedure di consultazione ad hoc su questioni specifiche e urgenti legate alle politiche dell’UE”.

¹²⁵ Le linee guida specificano che “l’argomento e il formato di un’iniziativa specifica vengono scelti congiuntamente dalla Commissione e dal rispettivo interlocutore, in uno spirito costruttivo di comprensione reciproca. Il fatto che la Commissione scelga di non sponsorizzare una determinata iniziativa o che un interlocutore preferisca non partecipare a una determinata iniziativa proposta dalla Commissione non implica per nessuna delle due parti una violazione dei rispettivi obblighi o che esse non vogliano intavolare un dialogo”.



valori europei¹²⁶. Un primo richiamo può essere rivolto alla Carta di Nizza e ai principi fondamentali che essa delinea. Il diritto UE tutela le organizzazioni religiose e filosofiche come farebbe con qualsiasi altro partner della società civile, ma, si osserva in dottrina, l'Unione chiede a tali organizzazioni di riconoscere i principi fondamentali dell'ordinamento europeo, come la tolleranza religiosa, il diritto di cambiare orientamento religioso o di non seguirne alcuno. Per tali motivi, il requisito del rispetto dei "valori europei" potrebbe chiarire che le organizzazioni menzionate nell'art. 17 sono invitate, da una parte, a far convivere i principi morali ed etici della società secolarizzata con quelli propri e, dall'altra parte, a partecipare alle forme democratiche di formazione della volontà collettiva¹²⁷. Potrebbero dunque essere ammesse al dialogo le sole organizzazioni che hanno dato prova della loro capacità di convivere con il pluralismo religioso e anche con le ideologie antireligiose¹²⁸. Esse dimostrerebbero così di aver accettato implicitamente la legittimità delle istituzioni politiche secolari, a cui spettano le decisioni finali in merito alle diverse questioni giuridiche che possono presentarsi¹²⁹. In realtà, la tesi dottrinale qui richiamata, anche se cerca di articolare meglio i contenuti

¹²⁶ P. ANNICCHINO, *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo*, cit., p. 756.

¹²⁷ J. HABERMAS, *Intolerance and Discrimination*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2003, 1, p. 6 ss., specifica che "the liberal state expects that the religious consciousness of the faithful will become modernised by way of cognitive adaption to the individualistic and egalitarian nature of the laws of the secular community".

¹²⁸ R. MCCREA, *Religious contributions to law- and policy-making in a secular political order: the approach of European institutions*, p. 225, specifica, infatti, che "only those religion contributions that are capable to reconciling themselves to religious pluralism (including the validity of anti-religious perspectives), and to the need for political arguments to be justified by generally accessible public reason, can meaningfully participate in these structures". Lo stesso Autore osserva, inoltre, che "the recognition of religion's role in law-making in the context of civil society renders those form of religion that can reconcile themselves to the notion of balance between humanist and religious influences and to the European cultural norms, more capable of exercising influence than religions that lack such characteristics and are, for instance, anti-humanist in nature or do not acknowledge the legitimacy of secular political institutions" (R. MCCREA, *Religion and the Public Order of the European Union*, cit., p. 73).

¹²⁹ R. MCCREA, *Religion and the Public Order of the European Union*, cit., p. 71. Cfr. anche le proposte articolate nel documento CEC-CSC-COMECE, *Article 17 of the Treaty on the functioning of the European Union. General Considerations on the implementation of the dialogue foreseen by its paragraph 3*, in http://csc.ceceurope.org/fileadmin/filer/csc/European_Integration/20100427_COMECE-CSC_Proposal_on_Article_17_TFEU.pdf, in cui è stato chiesto di ampliare la platea dei soggetti coinvolti anche ad altri organismi dell'Unione europea.



delle linee guida elaborate dalla Commissione, non riesce a ovviare appieno alle ambiguità presenti nel documento in discussione.

Non è meno problematico l'altro requisito indicato dalle linee guida. Esso prevede che per poter essere ammesse al dialogo, le organizzazioni indicate dall'art. 17 par. 3 devono essere "riconosciute o registrate come tali a livello nazionale". Si tratta di indicazioni che, oltre a essere connotate da una forte vaghezza, rimettono la partecipazione al dialogo con le istituzioni europee alle scelte politiche nazionali, caratterizzate da una notevole variabilità da paese a paese, soprattutto con riguardo al riconoscimento delle organizzazioni di carattere non confessionale¹³⁰. In dottrina è stata rimarcata la "tentazione dell'Unione Europea di riprodurre gli schemi degli stati nazionali", tendente ad accettare quei "paradigmi selettivi, di natura spesso arbitraria, utilizzati dagli ordinamenti interni dei singoli stati convenzionati"¹³¹. È stato detto in tal senso che sarebbe stato più opportuno affidare all'Unione la possibilità di decidere in modo autonomo quali organizzazioni possono essere considerate interlocutori legittimi¹³², anziché delineare una forma di dialogo che rischia

"non solo di soddisfare le istanze e gli interessi soltanto di una parte delle comunità religiose presenti in Europa, ma soprattutto di rappresentare e ascoltare esclusivamente quella parte del mondo religioso organizzato che si presenta nelle forme istituzionali classiche di chiesa, là dove con sempre più insistenza si affacciano nella società

¹³⁰ Cfr. per un approfondimento **S. COGLIEVINA**, *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione europea*, cit., p. 69 ss. Ritiene **R. MCCREA**, *Religious contributions to law- and policy-making in a secular political order: the approach of European institutions*, in *Representing Religion in the European Union. Does God matter?*, cit., p. 222 che, per limitare i problemi legati alla mancanza di rappresentatività di alcuni interlocutori, si dovrebbe fare riferimento alla "identità" e al "contributo specifico" riconosciuto dall'art. 17 par. 3 alle confessioni e alle organizzazioni filosofiche. Secondo questa impostazione, tali riferimenti contribuirebbero a definire l'effettiva rappresentatività dell'organizzazione, che risulterebbe collegata alla sua presenza storica nel territorio, alle sue dimensioni effettive, e all'attaccamento dei fedeli (cfr. anche **R. MCCREA**, *The Recognition of Religion within the Constitutional and Political Order of the European Union*, in *LEQS Paper*, in <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPapers.aspx>, 2009, 10, p. 19).

¹³¹ **R. MAZZOLA**, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, cit., p. 8 osserva, inoltre, che "rimane da sciogliere un altro interrogativo di fondo: in che forma istituzionale tali confessioni dovrebbero dialogare con le istituzioni europee? Potrebbero presentarsi singolarmente, oppure dovrebbero organizzarsi in forma federativa?" (p. 9).

¹³² **M. TOSCANO**, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, cit., p. 28 ss.



europea forme di religiosità nuove, lontane dai tradizionali schemi ecclesiali di tradizione giudaico-cristiana”,

e che difficilmente riuscirebbero a trovare un proprio naturale rappresentante¹³³. Le scelte racchiuse nelle linee guida, invece, confermano una forte prudenza dell’Unione a intervenire nelle materie non di sua diretta competenza. Esse, infatti, rinviano alle valutazioni degli Stati membri, al fine di non violare l’impegno formulato nei primi due paragrafi dell’art. 17¹³⁴ e, in tal modo, ribadiscono la competenza degli Stati membri sia in ordine allo *status* di cui godono le organizzazioni religiose o filosofiche nel territorio nazionale, sia in ordine al giudizio sulla rappresentatività di tali organizzazioni all’interno dello Stato.

¹³³ **R. MAZZOLA**, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell’Unione europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, cit., p. 11. Riguardo i problemi di rappresentatività delle organizzazioni legate all’Islam in Italia, osserva **C. CARDIA**, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell’Islam, le difficoltà dell’integrazione*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 22, che i caratteri dell’immigrazione islamica patiscono “un deficit di auto-regolamentazione collettiva, perché anche le strutture islamiche esistenti non hanno statuti adeguati, sono a volte prive di una verificabile rappresentatività delle comunità di riferimento, non sono attrezzate per chiedere il riconoscimento dello Stato”. Cfr. anche **C. CARDIA**, *Multiculturalismo e libertà religiosa*, in **AA. VV.**, *Oltre i confini. Religione e Società nell’Europa contemporanea*, Cacucci, Bari, 2010, p. 137 ss.; **E. PACE**, *Introduzione*, in *Le Religioni nell’Italia che cambia. Mappe e bussole*, a cura di E. Pace, Carocci, Roma, 2013, p. 9 ss., e **F. MESSNER**, *État et religions en Europe*, in *Religions et modernité*, CRDP, Versailles, 2003, p. 185 ss.

¹³⁴ Le linee guida della Commissione, confermano quanto riportato nel sito web del BEPA, *Dialogue with religions, churches and communities of conviction*, in http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/activities/dialogues_religions/index_en.htm, (22 febbraio 2010), ove si afferma che “open means that anyone who wishes to take part in the Dialogue can do so. It is not actually within the European Commission’s power to define – either on a national or European level – the relationship between the State and churches, religious communities and philosophical and non-confessional organisations. The European Commission therefore accepts as partners in the Dialogue all organisations that are recognised by the Member States as churches, religious communities or communities of conviction”.