



**Pasquale Lillo**

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi della Tuscia-Viterbo, Dipartimento di Scienze Umanistiche, della Comunicazione e del Turismo)

### **Rilevanza pubblica delle comunità religiose nella dimensione giuridica europea \***

**SOMMARIO:** 1. La presenza religiosa nella sfera pubblica - 2. La libertà religiosa collettiva nella CEDU - 3. La condizione giuridica delle confessioni religiose nel diritto della UE - 4. Identità confessionali e identità nazionali europee - 5. Il ruolo "pubblico" delle istituzioni religiose negli Stati europei - 6. In particolare: a) la rilevanza costituzionale dei soggetti confessionali in Germania - 7. Segue: b) la condizione giuridica delle confessioni religiose in Italia.

#### **1 - La presenza religiosa nella sfera pubblica**

L'esperienza religiosa costituisce fenomeno particolarmente rilevante sia sul piano individuale e sociale, sia sul piano giuridico e istituzionale.

In molti casi l'esperienza religiosa si pone, da un lato, come fattore che segna l'identità personale del soggetto e incide sulla sua crescita interiore e sulla sua proiezione e integrazione nella sfera sociale. Dall'altro, si pone quale elemento propulsivo e vitale della stessa società civile, in quanto capace di caratterizzare in modo rilevante le dinamiche politiche e istituzionali di molti ordinamenti statali contemporanei.

Tale constatazione appare confermata dal fatto che, accanto all'affermazione del fenomeno culturale della secolarizzazione, tendente a dequalificare il momento religioso e a escluderlo tendenzialmente dalle dinamiche umane, si assiste, nella società contemporanea, a una riqualificazione e a un recupero, anche sul piano dinamico e funzionale, della dimensione religiosa individuale e collettiva. Da questo punto di vista, infatti, i processi di secolarizzazione, per un verso, hanno prodotto una "progressiva esclusione della religione dalle posizioni di potere che deteneva" in passato all'interno di diversi contesti politici statuali; per altro verso, hanno indotto (involontariamente) altre "forme di presenza e di perennità del fatto religioso", il quale appare ben vitale "nel cuore delle società" contemporanee<sup>1</sup>.

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.



La consistente *presenza religiosa* nel campo sociale sta accompagnando l'evoluzione di molti ordinamenti politici contemporanei, e, in specie, di diversi ordinamenti statali europei, nei quali il fattore religioso sta gradualmente recuperando un nuovo "spazio pubblico"<sup>2</sup>. Ciò nel senso che

«è proprio nella sfera del sociale, del pubblico, del collettivo, dalla quale i processi secolarizzanti parevano averle definitivamente escluse, che le religioni paiono destinate a conservare un loro ruolo significativo; e questo, sia per la loro capacità simbolica, nell'epoca della fluidità dei non-luoghi, di ridefinire e di ridisegnare confini, di marcare spazi, di circoscrivere luoghi; sia, per converso, per la loro dinamicità e per la loro esperienza missionaria di "religioni senza frontiera", per la loro capacità di integrazione e, in ogni caso, di apertura al confronto, al dialogo, alla promozione dei valori così assolutamente indispensabili come la pace; sia, infine (...) come "religioni della memoria" e cioè come luoghi sacri e identificanti della memoria collettiva e culturale, che permettano di sfuggire alla morsa agghiacciante dell'eterno presente della quotidianità»<sup>3</sup>.

In questo orizzonte sistematico, il fenomeno religioso presenta particolare rilevanza nell'ambito degli ordinamenti civili,

"intanto, come istanza morale, tanto più ricercata ai nostri giorni e forse più ascoltata in quanto sono scomparse le istituzioni che assicuravano questa funzione e in quanto non c'è più un accordo implicito su valori comuni che si trasmettevano di generazione in generazione. Allo stesso modo le Chiese, quasi che si sentano più libere di prendere posizione essendo ormai lontane dall'esercizio e anche dalla tentazione del potere, intervengono ora di più sui problemi della società: non c'è questione, anche la più scottante, su cui le autorità

---

<sup>1</sup> R. REMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 283-284.

<sup>2</sup> Cfr. G.B. VARNIER, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, in R. Coppola, C. Ventrella (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., Cacucci Editore, Bari, 2012, p. 5 ss.; e, più di recente, C. ELEFANTE, *Ruolo pubblico delle religioni, nuovi equilibri tra la dimensione della libertà religiosa e salvaguardia dei diritti individuali, spunti problematici dalla più recente giurisprudenza statunitense*, in *Rigore e curiosità, Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, tomo I, a cura di Giuseppe D'Angelo, Giappichelli, Torino, 2018, p. 371 ss.; S. FERRARI, *La libertà di religione nell'epoca della diversità*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2018/1, pp. 286 e 289.

<sup>3</sup> G. FILORAMO, *Disgregazione sociale e capacità delle religioni di attenuare i conflitti*, in S. Berlingò (a cura di), *Il fattore religioso fra vecchie e nuove tensioni*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 166.



religiose non prendano posizione. [...] Nelle relazioni internazionali, l'azione delle forze religiose è stata importante per la riconciliazione dei nemici di ieri come nell'instaurazione di rapporti che si sostituiscano alle relazioni da colonizzatore a colonizzato. Infine, come fonte di dedizione generosa e di solidarietà attiva il ruolo delle comunità religiose senza dubbio non ha pari"<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> R. REMOND, *La secolarizzazione*, cit., p. 284. Peraltro, C. CALTAGIRONE, *Religioni e ragioni pubbliche. I nodi etici della traduzione*, Studium, Roma, 2016, pp. 13-15, e *ivi* ulteriori indicazioni, osserva che «negli ultimi decenni, all'interno del dibattito etico-politico, ha acquistato particolare importanza il tema della sfera pubblica e quello della sua configurazione in relazione alla presenza di molteplici e differenti visioni del mondo e della vita, molte spesso alternative e in continua tensione tra di loro. La sfera pubblica (*Öffentlichkeit*), che è una terminologia introdotta da Jürgen Habermas, è lo spazio in cui si forma l'opinione pubblica, perché è quello spazio della vita sociale in cui i privati individui discutono temi di interesse pubblico e in cui la pubblica discussione è costituzionalmente garantita, come lo è l'accesso alla pubblica informazione. Essa svolge una funzione di critica e controllo rispetto alle attività dello Stato, non include in sé lo Stato e i suoi attori istituzionali ed è quella sfera che media tra società e Stato. Sinteticamente, è possibile dire che la sfera dello spazio pubblico è "l'ambito del libero dibattito e confronto delle idee, a cui tutti possono partecipare con uguale dignità. In esso si forma l'„opinione pubblica“, quale complesso di pensieri, linguaggi, giudizi di valore, comprensioni di sé e del mondo, condivisi dalla maggioranza ed esprimenti esigenze e interessi che premono sia sugli individui, plasmandone la mentalità, sia sul potere politico, che ne deve tenere conto per poter governare". La sfera e lo spazio pubblico, essendo i luoghi nei quali si entra per stabilire le condizioni del vivere insieme, implicano, pertanto, una teoria della ragione pubblica in grado di rendere conto del senso umano di fronte alle sfide della coesistenza plurale degli umani, grazie, anche, al riconoscimento del valore cognitivo delle tradizioni religiose all'interno delle società post-secolari [...]. Da questo punto di vista, il dibattito degli ultimi anni, che, perciò, si è concentrato sulla possibilità di capire come può essere pensato il rapporto tra le religioni e le istituzioni democratiche, assume non solamente un significato politico, ma anche una specifica valenza etica. Ciò determina che "il discorso politico risulta, così, essere eticamente connotato, grazie all'apertura dello spazio per il confronto democratico a cui ogni cittadino ha accesso in virtù di un sistema rappresentativo fondato sul flusso costante di comunicazioni tra il centro e la periferia. Ogni cittadino si può considerare non come semplice destinatario, ma anche e soprattutto come autore delle norme su cui si strutturano le stesse interazioni sociali"» (*ivi*, p. 13). Sul piano concreto, "nella sfera pubblica contemporanea, in relazione ai diversi orientamenti che regolamentano da un punto di vista religioso e culturale il vivere insieme, è possibile riscontrare due atteggiamenti di fondo. Uno è quello della esclusione *a priori* delle religioni dallo spazio pubblico, le quali, molte volte, causa un inasprimento e un irrigidimento su posizioni identitarie, che sfociano in un ritorno incontrollato, prepotente e aggressivo, radicalizzate in una prospettiva fondamentalista, delle credenze religiose nella sfera pubblica. L'altro è quello della professione di neutralità da parte delle istituzioni che si traduce in atteggiamenti di indifferenza nei confronti del fenomeno religioso e che alimenta, spesso, fanatismi in reazione alla mancata considerazione degli argomenti, specialmente quelli eticamente sensibili, i quali interessano le comunità religiose all'interno



Per altro verso, sembra riscontrabile

«qualcosa di nuovo, anzi di antico, nel ruolo pubblico svolto dalle religioni: quello di fonte di produzione del diritto. Non in senso formale [...] ma concorrendo insieme ad altre fonti extrastatali a delineare l'opportunità e i contenuti stessi dell'esercizio della funzione legislativa. Questo crescente influsso politico delle gerarchie e delle comunità religiose è un fenomeno mondiale e si ricollega alla sfida - quando non proprio alla guerra - lanciata dalla "occidentalizzazione" del mondo»<sup>5</sup>.

In questa prospettiva, le

«visioni cultural-religiose si vedono ridischiudere l'ingresso nell'ordinamento statale attraverso il corridoio della *soft law*. Tanto più quando esse vengono veicolate dalle confessioni maggioritarie (si pensi al diritto canonico) o in stato di avanzamento (la *sharia*), che tendono a caratterizzare la religione come "religione dei diritti" e le convinzioni o regole di vita di ispirazione religiosa (per esempio in materia di morale sessuale, aborto, contraccezione, diritti del concepito, famiglia e divorzio, scuola pubblica e privata) come umanamente ragionevoli o accettabili alla stregua di un'intesa etica comune»<sup>6</sup>.

Di più, nei sistemi democratici

"la dimensione religiosa si esprime nella società non solo come fede che può essere proclamata e che si manifesta pubblicamente con il compimento di atti di culto. La religione impronta una concezione dell'umanità e del suo rapporto con la divinità, concorre a plasmare la cultura e il costume, ispira comportamenti individuali e collettivi, orienta le coscienze nella vita sociale. Questo ha un indubbio riflesso nella soluzione di problemi cruciali nell'esperienza contemporanea, quando vengono in gioco la concezione della dignità della persona e dei diritti inviolabili. I problemi della vita e della morte, della vita familiare, della soddisfazione dei bisogni elementari e vitali per intere popolazioni, di fraternità nell'umanità, di salvaguardia della natura e dell'ambiente, coinvolgono in varia misura la coscienza e la dimensione religiosa"<sup>7</sup>.

---

della sfera pubblica" (*ivi*, p. 13).

<sup>5</sup> N. COLAIANNI, *Intervento, Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009/2, p. 289-290.

<sup>6</sup> N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 11.

<sup>7</sup> C. MIRABELLI, *Intervento, Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009/2, p. 304.



In questo quadro, la laicità dello Stato non va intesa

“come esclusione delle posizioni di ispirazione religiosa dal dibattito pubblico e dalla incidenza sociale”: viceversa, “la voce religiosa concorre con le altre nel dibattito pubblico, e manifesta un orientamento che non si affida alle forze del potere, ma alla autorevolezza dell’insegnamento e alla sua persuasività. In una democrazia pluralista questa voce non può essere esclusa dal dibattito pubblico per essere racchiusa e idealmente ristretta negli edifici e nel compimento degli atti di culto”<sup>8</sup>.

Sulla base di queste notazioni, si può affermare che i “segni dei tempi” di cui sono espressione le istanze secolariste - in buona parte riassumibili nell’esigenza umanistica di una profonda valorizzazione della persona e delle sue manifestazioni e rivendicazioni fondamentali - sono stati in qualche modo recepiti anche da parte di alcune grandi religioni tradizionali.

Le confessioni religiose, attraverso una profonda riflessione su sé stesse, e mediante il recupero e la riscoperta di valori comunque radicati nel proprio patrimonio genetico e dogmatico, hanno tradotto positivamente alcune istanze proprie dell’umanesimo contemporaneo in una maggiore attenzione, anche sotto il profilo “terreno”, verso l’uomo e verso la sfera intangibile dei suoi diritti fondamentali<sup>9</sup>. Tale atteggiamento confessionale sembra aver consentito alle comunità religiose di recuperare un propria collocazione nell’ambito dello “spazio pubblico” nazionale e internazionale<sup>10</sup>; e, quindi, di ricoprire un particolare ruolo propulsivo

---

<sup>8</sup> C. MIRABELLI, *Intervento*, cit., loco cit.

Da diversa angolazione, si è osservato, invece, che l’attuale *presenza pubblica* delle religioni nella vita sociale non va enfatizzata, in quanto è fenomeno marginale rispetto all’inarrestabile “processo di secolarizzazione e di laicizzazione” della società contemporanea: in questo contesto, “le confessioni religiose si sono ridotte a semplici gruppi di pressione, come i partiti politici, i sindacati o le organizzazioni non governamentali, con una maggiore o minore capacità di influenza, nelle cui mani risiede un certo potere convocatorio, quale strumento di azione in ultima istanza” (D. GARCIA-PARDO, *Intervento, Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2009/2, p. 299).

<sup>9</sup> Per un’analisi del contributo offerto dalle Chiese cristiane sotto questo specifico profilo, e del loro impegno a tradurre in termini “politici” (segnatamente a livello internazionale) la concezione umanistica e personalistica sottostante agli insegnamenti evangelici, cfr. G. Barberini (a cura di), *Chiese e diritti umani. Documenti relativi ai diritti della persona e delle comunità*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1991, p. 6 ss.

<sup>10</sup> Sul punto, cfr., però, le notazioni e le argomentazioni critiche di V. TOZZI, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in R. Coppola, C. Ventrella (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica*, cit., p. 225 ss., specialmente



all'interno delle dinamiche caratterizzanti la dimensione *pubblica* di numerosi ordinamenti giuridici contemporanei, compresi quelli di diversi Stati europei<sup>11</sup>.

## 2 - La libertà religiosa collettiva nella CEDU

Sullo sfondo di queste particolari caratteristiche e dinamiche dell'esperienza religiosa contemporanea, anche in sede istituzionale europea è stata evidenziata la specifica importanza del sentimento religioso, e delle sue diverse espressioni di libertà, riconoscendo al "diritto alla libertà di religione o di credo" la qualità di "diritto fondamentale di ogni essere umano", di valenza "universale", implicante il "rispetto della diversità" di ogni persona, il cui "libero esercizio contribuisce direttamente alla democrazia, allo sviluppo, allo stato di diritto, alla pace e alla stabilità"<sup>12</sup>.

Questa posizione trova sostegno, fra l'altro, nel Preambolo del Trattato sull'Unione Europea (nella sua versione consolidata), dove, pur non facendosi espresso riferimento alle "radici" giudaiche e cristiane della società europea<sup>13</sup> si riconosce, nondimeno, che le sue Istituzioni si ispirano

"alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili

---

228 ss.

<sup>11</sup> Cfr. **R. SANTORO**, *Appartenenza confessionale e diritti di cittadinanza nell'Unione Europea*, Cacucci, Bari, 2008, p. 13 ss. Per alcune osservazioni critiche sul "rilievo istituzionale" e sul ruolo ricoperto dalle "organizzazioni confessionali" all'interno del processo costituente europeo, cfr. **V. TOZZI**, *La trasformazione dello Stato nazionale, l'integrazione europea, l'immigrazione ed il fenomeno religioso*, in G. Macrì (a cura di), *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, Dipartimento di teoria e storia delle istituzioni giuridiche e politiche nella società moderna e contemporanea, Salerno, 2003, p. 15 ss., specialmente 29 ss.

<sup>12</sup> Consiglio dell'Unione Europea, 23 giugno 2013, *Orientamenti dell'UE sulla promozione e la tutela della libertà di religione o di credo*, in *Coscienza e libertà*, 47, 2013, p. 96.

<sup>13</sup> Sul punto, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Europa. Quale laicità?*, San Paolo, Cinisello Balsamo (Mi), 2003, p. 11 ss., e, per la posizione del magistero pontificio in argomento, *ivi*, p. 124-125; **M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI, I. PISTOLESI**, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi-Modelli-Giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 5 ss.; **G. MACRÌ**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 139 ss.; **G.B. VARNIER**, *Identità spirituale e diritti nell'Europa cristiana*, in M. Parisi (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2005, p. 128 ss.

6



della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto"<sup>14</sup>.

A ben guardare,

"le radici cristiane sono proprie di quasi tutti i Paesi europei, e sono affermate e ribadite a diversi livelli delle rispettive legislazioni. Queste radici, a loro volta, se hanno un substrato e un amalgama comuni nel Cristianesimo, si diversificano poi nelle sue tre grandi direzioni del Cristianesimo ortodosso, che coinvolge i Paesi dell'Europa orientale, del Cristianesimo protestante, che interessa soprattutto l'Europa del Nord ma con importanti diramazioni in Germania, in alcuni cantoni svizzeri e altri Paesi, e del Cattolicesimo, che riguarda un gran numero di Paesi un po' in tutto il continente europeo"<sup>15</sup>.

Alla luce di questa impostazione, a livello giuridico europeo, è rilevabile la tendenza a riconoscere e a salvaguardare

*"l'identità specifica e il ruolo sociale delle Chiese e delle Confessioni religiose. Esse, infatti, hanno sempre rivestito e continuano a rivestire un ruolo per molti versi determinante nell'educare ai valori portanti della convivenza, nel proporre risposte alle domande fondamentali riguardanti il senso della vita, nel promuovere la cultura e l'identità dei popoli, nell'offrire all'Europa ciò che concorre a darle un auspicabile e necessario fondamento spirituale. Esse del resto non sono riconducibili a mere entità private, ma operano con uno specifico spessore istituzionale, che merita di essere apprezzato e giuridicamente valorizzato, rispettando e non pregiudicando lo statuto di cui beneficiano negli ordinamenti dei diversi Stati membri dell'Unione"*<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> In particolare, circa il significativo ruolo svolto dalle Chiese nella costruzione culturale e politica europea, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Europa. Quale laicità?*, cit., p. 5 ss.; **G. CASUSCELLI**, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)) giugno 2009, p. 1 ss.

<sup>15</sup> **C. CARDIA**, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi & C., Torino-Londra-Venezia-New York, 2010, p. 71, il quale, in relazione al tema delle "radici cristiane" dell'Europa, sottolinea che non esiste "ordinamento di uno Stato europeo che non dia rilievo giuridico essenziale, a livello costituzionale, o di leggi fondamentali della libertà religiosa o di accordi internazionali o di intese interne, alla tradizione cristiana e alle sue specifiche tre grandi diramazioni. Il richiamo solenne alla tradizione religiosa e culturale, contenuto in questi testi normativi, ha a sua volta delle ricadute importanti nelle rispettive legislazioni ecclesiastiche, sui temi classici della libertà religiosa e delle relazioni con le Chiese e le confessioni religiose, su altri temi che comprendono anche la simbologia religiosa, con differenti soluzioni".

<sup>16</sup> **G. DALLA TORRE**, *Europa. Quale laicità?*, cit., p. 131. Per un esame di alcuni aspetti specifici della funzione riconosciuta alle varie "presenze confessionali" in Europa, cfr. **G. MACRÌ**, *Europa, lobbyng e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa*



Il particolare contributo offerto, nel corso della storia, dalle comunità religiose alla costruzione di una “casa comune” europea<sup>17</sup> - e, perciò, il loro ruolo *pubblico* nella dimensione giuridica europea<sup>18</sup> - appare sotteso nel trattamento loro riservato tanto nella Convenzione europea sui diritti dell’uomo (CEDU), quanto nel diritto prodotto dall’Unione Europea (UE), segnatamente in relazione ai vari profili di tutela della libertà religiosa confessionale.

Sulla base di questi fondamentali riferimenti normativi, sia nell’ambito della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (organo di giustizia del Consiglio d’Europa, con sede a Strasburgo)<sup>19</sup>, sia negli indirizzi interpretativi della Corte di Giustizia dell’Unione Europea (organo di giustizia della UE, con sede a Lussemburgo)<sup>20</sup>, accanto a ormai consolidati orientamenti giurisdizionali tesi a tutelare la libertà religiosa individuale, risultano trattati anche alcuni profili comunitari e associativi della libertà religiosa, con una progressiva attenzione verso le organizzazioni confessionali che ne sono diretta espressione istituzionale<sup>21</sup>. Per cui, nella dimensione giuridica, normativa e giurisdizionale europea si vanno delineando varie forme di riconoscimento e di tutela non solo della libertà religiosa individuale (spettante ai singoli soggetti), ma anche della libertà religiosa collettiva e istituzionale spettanti alle diverse confessioni religiose esistenti nei singoli Stati europei<sup>22</sup>.

---

*politica*, Giappichelli, Torino, 2004, *passim*, e specialmente 114 ss.; **ID.**, *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2013, p. 3 ss.

<sup>17</sup> Cfr. sul punto, **I.C. IBÁN**, *Europa, diritto, religione*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 285 ss.

<sup>18</sup> Cfr. **A. BETTETINI**, *Condizione delle Chiese in Europa: soggettività e partecipazione all’attività degli organismi sovranazionali*, in M. Parisi (a cura di), *Le organizzazioni religiose*, cit., p. 59 ss.

<sup>19</sup> Cfr. *infra*, nota 35.

<sup>20</sup> Cfr. in argomento l’articolata analisi giurisprudenziale di **G. MACRÌ**, *Evoluzione ed affermazione del diritto fondamentale di libertà religiosa nell’ambito della “comunità sovranazionale” europea*, in G. Macrì (a cura di), *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, cit., p. 67 ss, specialmente p. 80 ss.; e di **M. PARISI**, *Affermazione di principi in materia religiosa nella giurisprudenza delle Corti di Strasburgo e del Lussemburgo*, in **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto e religione*, Plectica, Salerno, 2011, p. 109 ss., specialmente p. 121 ss.

<sup>21</sup> Ad esempio, determinati profili problematici della libertà religiosa collettiva sono trattati anche in alcune recenti pronunce della Corte di Giustizia dell’Unione Europea: cfr. sentenza 17 aprile 2018, in *www.olir.it*; sentenza 27 giugno 2017, n. C-74/16, *ivi*; sentenza 15 settembre 2016, *ivi*; sentenza 5 settembre 2012, *ivi*; ma vedi anche, in precedenza, sentenza 11 settembre 2007, *ivi*; e sentenza 16 ottobre 2003, n. C-32/02, *ivi*.

<sup>22</sup> Cfr. in argomento, **G. CASUSCELLI**, *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un’opportunità per la*



Il diritto relativo alla materia religiosa prodotto, nel corso del tempo, nelle varie sedi istituzionali europee (c.d. “diritto ecclesiastico europeo”) si limita a porre soltanto poche norme in materia religiosa. Esse testimoniano e confermano, comunque, l’esigenza di tutelare primariamente i diritti fondamentali, individuali e collettivi, dei diversi soggetti operanti nella sfera religiosa.

In questo senso, norma fondamentale in tema di libertà religiosa è rappresentata dall’art. 9 CEDU, secondo cui

“ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l’insegnamento, le pratiche e l’osservanza dei riti” (primo comma).

Per quanto riguarda i limiti all’esercizio di tale diritto dell’uomo, il citato art. 9 CEDU aggiunge che

---

*ripresa del pluralismo confessionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2011, p. 9 ss.; **G. DAMMACCO**, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, Bari, 2000, p. 51 ss.; **A. DI STASI, A. IERMANO**, *La rilevanza del fenomeno religioso nel diritto e nella prassi giurisprudenziale dell’Unione Europea*, in *Rigore e curiosità, Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, tomo II, cit., p. 101 ss.; **F. FALANGA**, *L’eguale libertà religiosa*, Aracne, Roma, 2012, p. 135 ss.; **S. FERRARI**, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in A.G. Chizzoniti (a

cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell’Unione europea*, Vita e Pensiero, Milano, 2002, p. 37 ss.; **A. LICASTRO**, *Unione Europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 10 ss., 95 ss., e 106 ss.; **M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOI, I. PISTOLESI**, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, cit., p. 73 ss.; **M. PARISI**, *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo in tema di libertà religiosa*, in G. Macrì (a cura di), *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, cit., p. 109 ss., specialmente 127 ss.; **ID.**, *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, cit., p. 153 ss., specialmente 162 ss.; **J.P. SHOUPPE**, *La dimension institutionelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l’homme*, prefate de E. Decaux, Pedone, Paris, 2015; **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Edizioni ETS, Pisa, 2018, p. 113 ss., specialmente p. 123 ss.; **V. TOZZI**, *Persone, Chiese e Stati nell’evoluzione del fenomeno europeo*, in M. Parisi (a cura di), *Le organizzazioni religiose*, cit., p. 10 ss.; **P. VOYATZIS**, *Pluralismo e libertà di religione nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo*, in R. Mazzola (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo in materia di libertà religiosa*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 103 ss., specialmente 105 ss.



“la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell’ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui” (secondo comma).

La lettera di questa disposizione convenzionale sembrerebbe fare riferimento soltanto alla tutela della dimensione individuale della libertà religiosa. Tuttavia, una lettura sistematica della norma - operata anche alla luce dell’art 11 CEDU che garantisce la libertà di riunione e il diritto di associazione delle persone - induce a ritenere che la CEDU tutela non solo la sfera individuale della libertà religiosa, bensì pure la sua dimensione collettiva e istituzionale<sup>23</sup>.

La dottrina ha evidenziato che “spazio pubblico non significa spazio vuoto, ma spazio di tutti. La Cedu riconosce che la religione non è un affare privato dell’individuo, ma ha una dimensione sociale, collettiva e pubblica”<sup>24</sup>. In questa direzione,

“libertà dell’individuo, autonomia istituzionale delle confessioni, sono i pilastri della moderna libertà religiosa, che vivono in continua simbiosi, anche perché non c’è libertà individuale se manca la libertà istituzionale delle Chiese. Se fosse lo Stato a decidere come le confessioni devono organizzarsi, al cittadino non sarebbe riconosciuto il diritto di aderire a una religione, bensì quello di inserirsi in realtà confessionali stabilite, o condizionate, dallo Stato”<sup>25</sup>.

La speciale *rilevanza* non soltanto individuale e personale delle religioni appare testimoniata dal fatto che nei diversi Paesi europei le confessioni religiose, nell’ambito delle dinamiche statuali e istituzionali,

---

<sup>23</sup> Cfr. **R. PUZA**, *Effetti dell’ordinamento comunitario sullo status delle confessioni religiose nei Paesi dell’Unione Europea*, in L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell’Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 58 ss.

<sup>24</sup> **A. GIORDANO**, *Confessioni religiose e Consiglio d’Europa*, in L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose*, cit., p. 89.

<sup>25</sup> **C. CARDIA**, *Libertà religiosa e autonomia confessionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2008, p. 3, il quale precisa che «di particolare significato, ancora, è la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale più volte ha richiamato l’esigenza di riconoscere l’autonomia delle confessioni religiose come “istituzioni di tendenza”, alle quali ciascuno aderisce liberamente ma nelle quali si agisce nel rispetto delle regole giuridiche che ciascuna Chiesa si è data. La piena libertà di adesione a una Chiesa comporta che il singolo, fedele o ministro di culto, adempia a obblighi previsti dall’ordinamento istituzionale ecclesiastico» (*ivi*, p. 4).



vanno assumendo una funzione *pubblica* e sociale<sup>26</sup>. Fino a ricoprire, peraltro, un vero e proprio “ruolo pubblico e nazionale” nell’ambito della “evoluzione in corso negli ex Stati socialisti dell’Est europeo”, implicante il fenomeno del “passaggio dall’ateismo ufficiale e dalla discriminazione dei credenti alla libertà dei culti”<sup>27</sup>.

Sotto questo profilo, le comunità religiose appaiono essere state «le “levatrici sagge” che hanno veicolato - o hanno quanto meno contribuito notevolmente a veicolare - il passaggio non cruento dalle esperienze totalitarie o autoritarie alla democrazia. Ciò è avvenuto dapprima nell’Europa occidentale, alla caduta dei regimi nazi-fascisti; ciò è avvenuto più tardi, nell’Europa dell’Est, con la caduta dei regimi comunisti. In altre parole le Chiese hanno seguito, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, molti processi di trasformazione dal totalitarismo alla democrazia, sospingendo verso modelli democratici dapprima i totalitarismi “di destra” e poi quelli “di sinistra”»<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Considerazioni sull’attuale problematica in materia di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2014, pp. 5-6, secondo cui nel dibattito dottrinale esiste «una gran confusione tra sfera pubblica e sfera politica, che invece vanno correttamente distinte. Nella sfera pubblica, che poi è quella della società civile, tutte le identità debbono poter entrare; tutte le credenze debbono poter essere presenti; tutte le convinzioni debbono poter essere espresse. La loro compressione nel “privato” significherebbe volontà di oscuramento e di eclisse forzosa. Qui è il nodo del conflitto attuale tra la istituzione ecclesiastica e i credenti, che rivendicano una presenza della religione nello spazio pubblico, e le posizioni di quanti contestano tale pretesa, manifestando così in realtà un’attitudine laicista e non laica. Il fatto religioso è per sua natura un fatto di rilevanza pubblica; il diritto di libertà religiosa individuale, collettiva, istituzionale, ha come sua dimensione naturale la pubblica piazza. Come pensare altrimenti la libertà di professare la fede, di farne propaganda, di esercitarne non solo in privato ma anche in pubblico il culto, che costituisce il contenuto classico della libertà religiosa? In sostanza la *sfera pubblica*, cioè quella in cui vive e si esprime la società, non è, non può, né deve essere laica. Diversa la *sfera politica*, che è il regno del confronto, del compromesso, dell’acquisizione dei consensi attraverso argomentazioni di carattere puramente razionale, della volontà dei più che alla fine, in democrazia, si impone su quella dei meno. Quella sfera nelle quali sono le istituzioni della *polis*, che in una società pluralistica non possono che essere ispirate nel loro agire a criteri di imparzialità».

<sup>27</sup> **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO**, **C. MIRABELLI**, **F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna 2000, p.137-139.

<sup>28</sup> **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 127, il quale precisa che le confessioni religiose “hanno comunque contribuito - fatta qualche isolata eccezione - all’avvento e al consolidamento di quel clima di moderazione, che in molti casi ha evitato forme di violenza nel tormentato trapasso verso la democrazia di molti Stati; ma hanno anche favorito, per riflesso, l’evolversi delle relazioni internazionali e dei processi di integrazione sovranazionale verso modelli più consoni alle esigenze di giustizia



Nella specie, in occasione dei passaggi cruciali verso la democrazia che hanno caratterizzato la vita dei Paesi europei *ex* comunisti, determinate confessioni religiose hanno dimostrato di possedere una particolare “forza politica” di livello nazionale che ha accompagnato gli stessi processi di democratizzazione dei rispettivi sistemi statali. In tal modo, esse hanno contribuito al riconoscimento del diritto alla libertà religiosa in contesti statali nei quali tale diritto fondamentale dell’uomo - per ragioni ideologiche - era stato a lungo fortemente limitato o del tutto negato<sup>29</sup>.

In questo senso, occorre segnalare una rilevante influenza “politica” delle Chiese cristiano-ortodosse all’interno dei regimi statuali *post*-comunisti, dove la caduta dell’ideologia a lungo dominante nel tessuto civile dello Stato ha lasciato dietro di sé un vuoto di valori di riferimento<sup>30</sup>. Vuoto assiologico, che le Chiese ortodosse tentano di riempire anche con i contenuti di carattere “umanitario” del loro patrimonio dottrinale<sup>31</sup>. Sotto questo specifico aspetto, difatti, a partire dal 1989, si registra

«il pieno ingresso di alcune Chiese ortodosse nella politica per l’uomo, per i suoi diritti e libertà, a fianco di cattolici e protestanti, cominciando a recuperare una “sensibilità” non sempre dimostrata in passato quando risultava vistosa l’„assenza” di talune Chiese ortodosse schiacciate dai sistemi politici marxisti-leninisti»<sup>32</sup>.

Così, le Chiese cristiane ortodosse, all’interno dei processi di “riedificazione” civile e nazionale che hanno interessato particolarmente alcuni Stati dell’Europa orientale dopo la caduta dei relativi regimi comunisti, hanno esercitato una funzione fondamentale. Esse hanno messo a disposizione dei consociati il loro “patrimonio identitario” religioso, il quale ha contribuito in maniera rilevante a integrare, sotto il profilo valoriale, l’identità sostanziale di ogni comunità civile favorendone le

---

e di pace”.

<sup>29</sup> Cfr. **F. BOTTI**, *La transizione dell’Est Europa verso la libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 31 del 2013, p. 1 ss.

<sup>30</sup> Cfr. **G. CODEVILLA**, *Lo Zar e il Patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai giorni nostri*, La Casa di Matriona, Milano, 2008, p. 405 ss., specialmente p. 466 ss.

<sup>31</sup> Cfr. **J.Y. CALVEZ**, *Une doctrine sociale de l’orthodoxie russe?*, in *Études*, 2001, p. 511 ss. Circa il particolarissimo “ruolo” giocato dalle Chiese cristiane nel processo evolutivo delle società civili dell’Est europeo, cfr. **G. BARBERINI**, *La rilevanza del fattore religioso nella politica internazionale. Riflessioni su recenti avvenimenti*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/2, p. 281 ss.

<sup>32</sup> G. Barberini (a cura di), *Chiese e diritti umani*, cit., p. 14, il quale puntualizza altresì che «è significativo il “*mea culpa*” pronunciato dagli esponenti della Chiesa ortodossa rumena all’indomani della caduta del regime comunista nel dicembre 1989».



relative ristrutturazioni sociali<sup>33</sup>.

In altri termini, di fronte al vuoto ideologico e alla mancanza di riferimenti assiologici, socialmente diffuso, causato dalla fine delle dittature comuniste dell'Est europeo, le Chiese cristiane ortodosse, facendo leva sui fondamenti e sui contenuti valoriali del patrimonio religioso e identitario cristiano (così come interpretato secondo la loro tradizione dottrinale), hanno esercitato un ruolo decisivo e centrale nel processo evolutivo di ristrutturazione istituzionale e ordinamentale di quelle società civili. Infatti, le Chiese ortodosse hanno contribuito a favorire - insieme ad altri concomitanti fattori - una graduale e pacifica transizione nazionale a forme di reggimento politico e statale di carattere più democratico rispetto alle esperienze dei pregressi regimi dittatoriali.

Alla luce dell'esperienza intercorsa, e sulla base di una interpretazione sistematica che tenga conto della realtà europea sottostante caratterizzata dallo speciale ruolo svolto dalle istituzioni religiose nella sfera delle dinamiche politiche statuali, si ritiene che dall'art. 9 CEDU "non solo vengono garantiti gli aspetti pubblici del fenomeno religioso, ma anche, attraverso la manifestazione collettiva di fedi o credenze, i gruppi religiosi istituzionalizzati in quanto tali"<sup>34</sup>.

Tale orientamento appare seguito anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale interpreta il contenuto dell'art. 9 CEDU in maniera espansiva, ricomprendendo nella sua sfera di tutela tanto la libertà religiosa dei singoli quanto la libertà confessionale delle comunità religiose<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. S. Ferrari, W.C. Durham, E.A. Sewell (a cura di), *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>34</sup> **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso*, cit., p. 167, e *ivi* ulteriori indicazioni.

<sup>35</sup> Cfr., per la dottrina, **D. DURISOTTO**, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 204 ss.; **S. FERRARI**, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, in R. Mazzola (a cura di), *Diritto e religione in Europa*, cit., p. 44 ss.; **E. TAWIL**, *L'Unione europea e la libertà religiosa dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e religioni*, 2011, 1, p. 196 ss.; **M. TOSCANO**, *La libertà religiosa "organizzata" nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: prime linee di lettura*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2008, p. 8 ss., e p. 17 ss.; e, per la giurisprudenza, fra le altre, Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza 14 dicembre 1999; sentenza 27 giugno 2000; sentenza 26 ottobre 2000; sentenza 10 maggio 2001; sentenza 24 giugno 2004; sentenza 10 novembre 2005; sentenza 5 ottobre 2006; sentenza 5 aprile 2007; sentenza 15 settembre 2009; sentenza 14 dicembre 2010; sentenza 24 febbraio 2015; sentenza 26 aprile 2016; sentenza 17 gennaio 2017; sentenza 23 marzo 2017; sentenza 15 giugno 2017



In alcune decisioni della Corte di Strasburgo la tutela della dimensione religiosa collettiva viene accordata, ma soltanto in chiave strumentale e funzionale rispetto all'interesse primario di proteggere la libertà religiosa individuale delle persone aderenti a una determinata confessione religiosa. Nella specie, in queste decisioni, la Corte

“affermando che l'esistenza autonoma delle comunità religiose appartiene direttamente non solo all'organizzazione delle stesse ma anche all'effettivo godimento della libertà religiosa da parte dei loro membri, i giudici concludono nel senso che, qualora dovesse ritenersi la vita organizzativa della comunità esclusa dall'ambito materiale di protezione dell'art. 9, tutti gli aspetti della libertà religiosa individuale diverrebbero vulnerabili”<sup>36</sup>.

La linea giurisprudenziale si ripositiona quando la Corte - attraverso un'interpretazione sistematica della normativa convenzionale - enuclea l'idea che le garanzie di libertà contenute nell'art. 9 CEDU sono riferibili, in via autonoma, anche alle comunità religiose<sup>37</sup>.

---

(i relativi testi sono pubblicati nel sito *web* del Consiglio d'Europa - Corte Europea dei diritti dell'uomo [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>36</sup> **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso*, cit., p. 126, e *ivi* specifiche indicazioni giurisprudenziali.

<sup>37</sup> Cfr. sul punto, **M. VENTURA**, *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in R. Mazzola (a cura di), *Diritto e religione in Europa*, cit., p. 333 ss.; e specialmente, fra le varie decisioni della Corte (secondo la ricostruzione di **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso*, cit., p. 127 ss.), Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza 13 dicembre 2001, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

Per una disamina di questi orientamenti giurisprudenziali, cfr., **J. PASQUALI CERIOLI**, *La tutela della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, pp. 12-13, secondo cui, «a partire dalla fine degli anni '70 (caso X e Chiesa di Scientology c. Svezia) si è inclusa nell'ambito di applicazione dell'art. 9 CEDU (che non ne parla espressamente) la dimensione "organizzata" della libertà di religione, dietro l'acquisita considerazione che confessioni, gruppi o comunità religiose sono soggetti naturalmente, storicamente e sociologicamente strumentali all'esercizio della libertà positiva di religione degli individui. Accanto ai diritti di questi ultimi, la Corte ne ha elaborati altri direttamente reclamabili in capo ai soggetti collettivi. I citati corollari della neutralità e dell'imparzialità determinano l'illiceità per contrasto con l'art. 9 delle discriminazioni di cui soffrono le confessioni di minoranza nel trattamento giuridico e nell'accesso alle discipline di favore previste dalle legislazioni nazionali (casi Testimoni di Geova c. Russia del 2010 e caso Testimoni di Geova c. Austria del 2008). Dai medesimi principi discende il divieto di ingerenza nella vita delle confessioni religiose, con il bando di atti legislativi di stampo giurisdizionalista (caso Santo Sinodo c. Bulgaria). È esclusa poi la legittimità di ogni valutazione del patrimonio dogmatico confessionale (casi Moscow Branch of Salvation Army c. Russia, Chiesa di Bessarabia c. Moldova) e di ingerenza nell'organizzazione interna delle comunità religiose (caso Parafiya c. Ucraina), con il riconoscimento di una sfera di autonomia nella scelta dei propri



Seguendo questo indirizzo,

«la declinazione “a tutto tondo” della lettura dell’art. 9 fornita dalla Corte segna la distanza dall’originaria costruzione che legittimava formalisticamente l’esercizio del diritto da parte della comunità sulla base di un’imputabilità mediata attraverso l’individuo. In capo all’organizzazione, in altre parole, è riconosciuta una sfera di tutela propria, concepita quale presupposto per l’effettività della garanzia che la lettera dell’art. 9 sembrerebbe riservare al singolo, che costituisce altresì il baricentro di coerenza di un sistema che fino ad allora aveva sempre risolto il conflitto fra fedele e chiesa di appartenenza a vantaggio della seconda»<sup>38</sup>.

Il riconoscimento di una tutela autonoma della libertà religiosa collettiva e istituzionale in sede giurisdizionale europea ha particolarmente riqualificato la “funzione di giustizia” svolta dalla Corte di Strasburgo, ampliandone contorni, contenuti e prospettive<sup>39</sup>. Sotto questo specifico profilo, ciò ha comportato che

«i fenomeni migratori degli ultimi decenni, il multiculturalismo, il ruolo delle religioni nella ricerca di soluzioni “politiche” ai problemi etici ad esse gradite, la rivendicazione di una presenza delle stesse nello spazio pubblico perché i valori e le culture proprie di ognuna di esse concorrono alla formazione del complessivo patrimonio

---

ministri di culto (casi Perin c. Lettonia, Hasan c. Bulgaria e Serif c. Grecia). Molto recenti sono poi le pronunce che, dopo l’*affaire* Lombardi Vallauri c. Italia, toccano per la prima volta direttamente il tema del contrasto tra obblighi di lealtà ideologica all’interno delle organizzazioni di tendenza religiose e scelte di vita privata di loro dipendenti, con le necessarie distinzioni a seconda delle mansioni svolte (casi Schüth e Obst c. Germania). Riguardano poi la dimensione collettiva, anche se non confessionale in senso stretto, le connessioni tra libertà religiosa e libertà di associazione, in virtù delle quali la Corte ha giudicato legittimo il provvedimento nazionale di scioglimento di un partito politico che mirava all’instaurazione di un regime teocratico multigiuridico (caso Refah Partisi c. Turchia). Nel considerare la dimensione “istituzionale” della libertà religiosa, la Corte si è guardata dal sindacare in modo diretto e specifico l’assetto degli Stati membri quanto alla disciplina degli eventuali rapporti con le confessioni presenti sui loro territori. La prudenza dimostrata nel rispettare i particolari contesti nazionali per ragioni di ordine storico, culturale, sociale e politico si addice alla natura della stessa Corte europea: un giudice attento alle istanze reclamate in concreto, con sguardo rivolto alle vittime delle violazioni più che ai sistemi ordinamentali in sé considerati, e in questo senso distante dalla funzione propria di un giudice costituzionale come giudice sulle e delle fonti».

<sup>38</sup> M. TOSCANO, *Il fattore religioso*, cit., p. 129, e *ivi* ulteriori indicazioni.

<sup>39</sup> Per un’analisi e un bilancio circa il ruolo esercitato dalla Corte di Strasburgo in ordine all’interpretazione delle norme della CEDU relative alla libertà religiosa, cfr. R. MAZZOLA, *Introduzione. La dottrina e i giudici di Strasburgo. Dialogo, comparazione e comprensione*, in R. Mazzola (a cura di), *Diritto e religione in Europa*, cit., p. 9 ss.



nazionale, l'accresciuto rilievo degli aspetti simbolici, hanno dato forza (e talvolta virulenza) ad atteggiamenti di reazione individuale e collettiva (che ha travalicato le frontiere del nostro continente), alla rivendicazione anche davanti alla Corte europea del diritto all'identità nazionale e al suo pieno rispetto, spinta fino alla pretesa di legittimare accentuate differenziazioni di trattamento tra persone, comunità, istituzioni. Nel contesto di queste che sono state chiamate "le riconfigurazioni ultramoderne" del fattore religioso in Europa, questo è divenuto insieme un problema politico e un tema mediatico»<sup>40</sup>.

### 3 - La condizione giuridica delle confessioni religiose nel diritto della UE

Il processo di secolarizzazione ha innescato (sia pure in maniera indiretta e del tutto incidentale) un moto di rinnovamento interiore di diverse organizzazioni religiose socialmente "istituzionalizzate". Esse, senza rinnegare la loro specifica essenza spirituale e dottrinale, si sono avvicinate con maggiore attenzione e "disponibilità" alla condizione reale dell'uomo contemporaneo, riconoscendo alla persona umana il valore centrale di *fonte* e di *fondamento* originario della stessa sovranità politica.

Seguendo questa linea prospettica, diverse confessioni religiose, oltre a continuare a coltivare i loro usuali terreni escatologici, ecclesiologici e dogmatici, si sono aperte anche a una *visione umanistica integrale*, guardando all'uomo e ai suoi problemi esistenziali in maniera completa, e non più in modo circoscritto e ristretto solamente alla sua dimensione spirituale.

Sotto questo profilo, è stato rilevato che un complesso di fattori eterogenei sottostanti ai processi storici e culturali tuttora in corso stanno contribuendo ad alimentare un moto di "deprivatizzazione" della religione<sup>41</sup>. Precisamente, nel senso che l'esperienza religiosa, in passato concepita - soprattutto a partire dalla fine degli anni '60 - come area d'interesse esclusivamente "privato" e "individuale", ha riaffermato da ultimo la sua rilevante presenza pure nella sfera del "pubblico" e del "collettivo"<sup>42</sup>, riacquistando una sua ben definita fisionomia e affermando un suo preciso ruolo e un suo specifico peso "politico" nelle dinamiche e

---

<sup>40</sup> G. CASUSCELLI, *Convenzione europea*, cit., pp. 17-18.

<sup>41</sup> P. STEFANI, «Deprivatizzazione» della religione?, in *Il Regno/attualità*, 1995, 12, p. 333 ss.

<sup>42</sup> Cfr. J. CASANOVA, *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, p. 379 ss.; S. FERRARI, *Il vino nuovo e l'otre vecchio. Tolleranza, diritto e religione nell'Europa contemporanea*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XI, 1995, p. 101 ss.; ID., *È cambiato il vento?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1995/1, p. 3 ss.



nell'evoluzione complessiva di molti ordinamenti politici contemporanei.

La rilevanza *pubblica* riconosciuta a livello giuridico europeo alle confessioni religiose presenti nei vari Paesi membri della UE è desumibile, oltre che dalla CEDU (così come interpretata nei prevalenti orientamenti dottrinali e negli indirizzi giurisprudenziali sopra segnalati), anche dal quadro normativo in materia religiosa tracciato dalle vigenti disposizioni dei Trattati della UE.

Per cogliere la portata concreta delle norme dell'Unione Europea in materia religiosa, va ricordato preliminarmente che, in una prospettiva più generale, le forme di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo previste a livello giuridico europeo risultano integrate in un articolato sistema di protezione, a struttura "multi-livello", potenziato, da ultimo, dalle previsioni del Trattato di Lisbona (concluso nel 2007, ed entrato in vigore nel 2009)<sup>43</sup>. Esso ha modificato in parte i Trattati comunitari preesistenti, incidendo sui contenuti disciplinari sia del Trattato sull'Unione Europea (TUE), che del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Le fondamenta delle garanzie riconosciute a tutela delle libertà umane sono rintracciabili nei *valori* sui quali si fonda l'Unione Europea: rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze (art. 2 TUE). Nella specie, "questi valori 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" (art. 2 TUE).

Seguendo tale direttrice assiologica, "l'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli", e, per raggiungere questi obiettivi,

"offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima" (art. 3, primo e secondo comma, TUE).

L'Unione Europea, inoltre, persegue la finalità di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni, di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri, di rispettare la ricchezza

---

<sup>43</sup> Sulle problematiche inerenti alla "protezione multilivello dei diritti" nel sistema giuridico europeo, cfr., da ultimo, **F. FABBRINI**, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 221 ss.



della sua diversità culturale e linguistica e a vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo, di istituire un'unione economica e monetaria (art. 3, terzo comma, TUE).

Sulla base di questa solida cornice valoriale e programmatica poggia un'articolata rete di protezione europea dei diritti fondamentali dell'uomo, implicante forme e strumenti di protezione delle libertà di tipo "multi-livello"<sup>44</sup>.

Come bene evidenziato anche da recente giurisprudenza costituzionale italiana,

«l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali. Il nuovo art. 6 esordisce, infatti, al paragrafo 1, stabilendo che l'„Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati”. La norma prosegue - per quanto ora interessa - prevedendo, al paragrafo 2, che “l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”; per chiudersi, al paragrafo 3, con la statuizione in forza della quale “i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione [...] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”. Alla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione “riconosce” e che “ha lo stesso valore giuridico dei trattati”; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai “principi generali”, che - secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato - comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato»<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, il Mulino, Bologna, 2016.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. 11 marzo 2011, n. 80 (in [www.giurcost.org/decisioni.it](http://www.giurcost.org/decisioni.it)).



Per quanto riguarda strettamente il profilo della libertà religiosa collettiva, il diritto dell'Unione Europea - che ha introdotto diverse forme di limitazione delle varie sovranità nazionali in relazione a determinate materie (ora di competenza comunitaria) - rispetta, nondimeno, la sovranità degli Stati in materia ecclesiastica, segnatamente in relazione alla definizione dello *stato giuridico* da riconoscere alle singole confessioni religiose esistenti nell'ambito dei diversi Paesi membri. Così, in questo specifico ambito materiale e disciplinare, si registra un "arretramento" della sovranità europea, confermando, parallelamente, la competenza dei singoli Stati membri nella sfera giuridica ecclesiastica di propria pertinenza nazionale.

Per questa via, in Europa il tasso di riconoscimento e di tutela del diritto alla libertà religiosa collettiva dipende dalla volontà dei singoli Stati sovrani - e deriva essenzialmente, in specie, dai contenuti valoriali e sostanziali dei loro rispettivi ordinamenti costituzionali. Essi possono "modulare" il livello delle garanzie delle diverse identità religiose presenti all'interno di ciascun contesto sociale secondo le "frequenze", di volta in volta, assegnate a diverse variabili assiologiche fondamentali, giuridiche e fattuali, sia di natura storica sia di derivazione culturale o tradizionale.

Una particolare e significativa conferma di tale orientamento sistematico appare ricavabile dallo stesso dettato normativo comunitario europeo, che riconosce e riserva competenza normativa in materia di comunità religiose agli ordinamenti specifici dei singoli Stati membri dell'Unione Europea.

Sulla premessa di questa direttrice di fondo, la tutela delle particolari identità religiose e confessionali presenti nella dimensione europea non forma oggetto di regolamentazione (generale) da parte del diritto comunitario, ma è demandata, in via esclusiva e riservata, alla sovranità dei singoli Stati membri dell'Unione Europea. Pertanto, gli Stati comunitari europei possono prevedere, ciascuno al proprio interno, trattamenti

---

Circa l'interpretazione delle "tradizioni costituzionali comuni", cfr., fra gli altri, **E. DI SALVATORE**, *La tradizione costituzionale. Cultura giuridica e giurisprudenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017; **G. REPETTO**, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Jovene, Napoli, 2011; **S. GAMBINO**, *Identità costituzionali nazionali e primauté europolitica*, in *Quad. cost.*, 2012, 3, 533 ss.; **P. RIDOLA**, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e le "tradizioni costituzionali comuni" degli Stati membri*, in **ID.**, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 163 ss.; **O. POLLICINO**, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in *Consulta on line*, Periodico telematico ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2015, 1, p. 242 ss.



normativi differenziati delle singole realtà confessionali, in ragione delle diverse e specifiche tradizioni giuridiche nazionali: e, in definitiva, in ragione dei loro rispettivi principi costituzionali sostanzialmente vigenti in materia.

Sul piano normativo e formale, tale impostazione comunitaria di fondo appare ora espressamente consacrata nella disposizione inserita nel nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, che, nell'intento di confermare adeguate forme di tutela nell'esercizio della libertà religiosa collettiva e confessionale, pone specifiche direttive in ordine alla condizione giuridica delle "chiese" e delle "comunità religiose" operanti nello spazio giuridico europeo. Nella specie, l'art. 17 del TFUE (secondo la numerazione della sua versione "consolidata"), da un lato, statuisce testualmente che "l'Unione rispetta e non pregiudica lo *status* di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale" (comma 1); dall'altro, completa il suo dispositivo affermando che, "riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese o organizzazioni" (comma 3)<sup>46</sup>.

Tali norme comunitarie attuano

«anzitutto "il riconoscimento della dimensione istituzionale della libertà religiosa", ribadendo la "specificità" del fenomeno religioso e assicurando al particolare status delle confessioni una rilevanza non assimilabile per intero a quella rivestita dalle comuni associazioni presenti nella società civile»<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> In argomento, cfr., fra gli altri, **A. LICASTRO**, *Unione Europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 36 ss., e p. 121 ss.; **V. MARANO**, *La condizione e il contributo delle Chiese nell'Unione europea*, in *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, vol. II, a cura di G. Boni, E. Camassa, P. Cavana, P. Lillo, V. Turchi, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1109 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO, M. ORLANDI**, *Art. 17 TFUE*, in *Trattati istitutivi dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, Giuffrè, Milano, 2013, p. 454 ss.; **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.; **A. MORINI**, *Art. 17 TFUE*, in *Codice dell'Unione europea, operativo*, diretto da C. Curti Gialdino, Simone, Napoli, 2012, p. 542 ss.; **M. PARISI**, *L'art. 17 del Trattato di Lisbona alla prova. Verso una road map per il dialogo con i gruppi religiosi ed ideali?*, in *Dir. eccl.*, 2013, I, p. 631 ss.; **M. VENTURA**, *L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014, 2, p. 293 ss.; **ID.**, *La libertà di religione o di credo nella cornice dei diritti di cittadinanza dell'Unione europea*, in *Coscienza e libertà*, 53, 2016, p. 48 ss., specialmente 52.

<sup>47</sup> **A. LICASTRO**, *Unione Europea*, cit., pp. 188-189.



Su questa linea, il diritto della UE conferma e rispetta la diversa *condizione giuridica* assegnata, di volta in volta, alle comunità religiose all'interno dei singoli ordinamenti statali europei, riservando a questi ultimi la competenza a regolamentarne gli aspetti e i contenuti specifici.

Inoltre,

«la presenza attiva delle religioni nella sfera pubblica non può essere intesa come volta a realizzare una sorta di “religione civile” o a favorire un utilizzo strumentale della fede in funzione di privilegio dei gruppi religiosi, e non può essere impedita o limitata per il timore di tali rischi. Tale presenza concorre piuttosto a realizzare il principio della democrazia partecipativa in un quadro di effettivo pluralismo, e viene riconosciuta e valorizzata per il contributo positivo che reca alla collettività»<sup>48</sup>.

Di conseguenza, nel riconoscere l'importanza delle identità confessionali e del contributo che esse stesse possono offrire all'affermazione della democrazia nel continente europeo, la UE si apre a “un dialogo aperto, trasparente e regolare” con le Chiese e con le organizzazioni religiose operanti in Europa (art. 17, terzo comma, del TFUE)<sup>49</sup>.

Tale impegno istituzionale europeo si muove sullo sfondo del particolare e qualificato ideale di democrazia posto alla base del sistema giuridico comunitario, che dovrebbe altresì caratterizzare - in forza degli stessi Trattati della UE - i diversi ordinamenti statali europei.

Nello specifico, il diritto della UE prefigura un assetto degli ordinamenti degli Stati membri basato su un sistema democratico di sostanza e non di mera facciata o di pura apparenza. Prefigura, cioè, dei regimi politici statuali poggiati su una concezione della democrazia in senso “sostanziale”, di una democrazia intesa come *valore* e non come semplice *regola procedurale*: in questo senso, non solo orientata a

---

<sup>48</sup> V. MARANO, *Chiese e Unione Europea: dalla libertà al dialogo*, in R. Coppola, C. Ventrella (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica*, cit., p. 294.

<sup>49</sup> Cfr. in argomento, di recente, S. WATTIER, *Juridical Challenges of the Dialogue between the European Union and Religious and Non-confessional Organisations*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2017, 2, p. 477 ss. Cfr., altresì, A. FUCCILLO, *Diritto Religioni Culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 58, il quale segnala che le comunità religiose «operano nella sfera pubblica ed esercitano a detti livelli una forte attività di lobbying rivolta al riconoscimento sul piano istituzionale e all'affermazione del loro ruolo nella costruzione del patrimonio culturale europeo. Attualmente esistono più di cinquanta uffici di rappresentanza stabile di organizzazioni religiose e confessionali a Bruxelles e risultano ufficialmente accreditate per svolgere “attività di pressione” le Chiese maggiormente diffuse sul territorio europeo».



caratterizzare gli apparati, l'organizzazione e il funzionamento istituzionale; ma soprattutto proiettata verso la persona umana, verso la valorizzazione della sua centralità sistematica e delle sue libertà fondamentali.

La democrazia, difatti, risulta annoverata fra i *valori* sui quali si fonda l'Unione Europea; tali *valori* "fanno sistema" tra loro e si integrano vicendevolmente nella prospettiva della tutela persona umana. Insieme ad altri *valori* "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", la democrazia appare funzionalizzata al "rispetto della dignità umana, della libertà [...] dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze" (art. 2 TUE)<sup>50</sup>.

Le tipologie democratiche "sostanziali" - riscontrabili, più diffusamente, nei Paesi che presentano una forma di Stato "sociale" - tendono a includere e a coinvolgere, non solo i singoli cittadini, bensì *tutte* le componenti soggettive sociali, individuali e collettive, sollecitandole a offrire il proprio contributo, attivo e partecipativo, alla vita politica e "democratica" dello Stato. In questi specifici sistemi istituzionali, a democrazia "sostanziale", risultano evidenziati e promossi dall'ordinamento statale i *valori materiali* - anche di natura religiosa - espressi dai diversi soggetti, individuali e collettivi, che animano il corpo sociale.

Si tratta, nella specie, di quelle *istanze valoriali* "collettive" che attraversano la società civile sottostante (e che ne ispirano le relative dinamiche), le quali - per il tramite della "pressione" esercitabile dai diversi gruppi sociali operanti all'interno dello Stato - possono arrivare a interessare e a influenzare "democraticamente" le decisioni finali e le determinazioni "politiche" fondamentali - normative, amministrative o di indirizzo politico - dei livelli istituzionali (nazionali e territoriali) più elevati della sfera pubblica statale<sup>51</sup>. Ne deriva che, attraverso il metodo delle

---

<sup>50</sup> Tale quadro normativo risulta inoltre completato dal disposto dell'art. 19, comma primo, TUEF, secondo cui, "fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali": sul punto, cfr. le notazioni di **D. DURISOTTO**, *Istituzioni europee*, cit., p. 247.

<sup>51</sup> **D. FISICHELLA**, *L'altro potere. Tecnorazia e gruppi di pressione*, Laterza, Roma-Bari, 1997; **P. PETRILLO**, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011.



“negoziazioni legislative” e delle “negoziazioni amministrative”, i gruppi sociali possono evidenziare e veicolare - all'interno dei procedimenti di decisione politica e istituzionale relativi a determinate materie - gli “interessi collettivi” di cui, di volta in volta, sono portatori: con l'obiettivo di promuoverne e di sollecitarne l'effettiva soddisfazione da parte dei pubblici poteri.

Nella sfera degli Stati basati su democrazie “sostanziali”, alle confessioni religiose - viste nella qualità, loro propria, di formazioni sociali esprimenti istanze e interessi di natura religiosa collettiva - viene riconosciuta particolare rilevanza giuridica, in quanto risulta positivamente apprezzata e valorizzata dall'ordinamento statale la loro eminente funzione sociale. I gruppi confessionali sono ritenuti meritevoli di specifica attenzione e tutela giuridica in quanto l'esperienza religiosa, in generale, e (di conseguenza) le stesse confessioni religiose, in particolare, sono considerate alla stregua di soggetti giuridici peculiari, che possono efficacemente concorrere - insieme ad altri fattori e ad altre formazioni sociali di differente natura - alla promozione, alla sollecitazione, alla stimolazione e alla crescita della personalità umana, nel quadro di una società genuinamente democratica e “plurale”, che riconosce alla persona umana una posizione assiologica e sistematica centrale.

In questo quadro, risulta evidente la speciale funzione svolta dalla dimensione religiosa e il suo *rapporto* diretto con la sfera “politica” dello Stato. In particolare,

«per le Chiese viene a poco a poco a dischiudersi una precisa funzione “politica”: alimentare [...] di valori il corpo sociale ed offrire risposte alle domande di senso, quale pre-requisito della stessa democrazia, che presuppone un cittadino dalla raffinata sensibilità morale e con un profondo senso di responsabilità»<sup>52</sup>.

L'esperienza dimostra, infatti, che le “democrazie europee” non solo poggiano su un *impianto valoriale* di natura giuridica e civile (di “civiltà giuridica”) o tipicamente “temporale”; ma si fondano anche su un sostrato di *valori etici* o “etico-sociali” (comunque, sul piano genetico, di carattere *extra-giuridico*), che ne rappresentano particolare *linfa vitale*. Ne segue che la dimensione religiosa, in quanto - per sua stessa natura - fonte primaria di istanze assiologiche di tipo morale, si pone quale sorgente e fattore, essenziale e speciale, per la costruzione del *tessuto etico* del sistema democratico: rappresentandone, nello stesso tempo, una delle *radici* più profonde, uno dei *pilastr*i di fondazione.

---

<sup>52</sup> G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 127.



Pertanto, funzione fondamentale riconosciuta dal diritto comunitario alle confessioni religiose è quella di poter contribuire in maniera qualitativa, con i loro rispettivi “patrimoni valoriali”, ad alimentare e a plasmare il tessuto etico costituente presupposto ideale e struttura portante del sistema democratico di ciascun Paese europeo<sup>53</sup>.

#### 4 - Identità confessionali e identità nazionali europee

In forza delle disposizioni comunitarie finora analizzate, è possibile affermare che il diritto dell’Unione Europea considera (implicitamente) le realtà religiose e confessionali presenti nei singoli Stati comunitari europei come rilevanti elementi di integrazione del patrimonio sociale e culturale di ogni rispettiva società civile nazionale<sup>54</sup>. E, nel riconoscere loro questa particolarissima “ragione sociale”, reputa, nello stesso tempo, le identità confessionali quali dimensioni strutturanti e fondanti - certamente insieme ad altri fattori - la complessiva identità nazionale degli Stati europei.

Seguendo tale orientamento, il diritto dell’Unione Europea considera la religione come fattore rientrante nell’area del patrimonio storico, culturale e identitario di ogni Paese membro. Rivestita di tale qualità e funzione ‘conformativa’ dell’ordinamento generale statale, essa religione appare considerata come fattore rientrante nella tradizione giuridica e costituzionale di ogni ordinamento statale, e dunque quale elemento concorrente a esprimere l’essenza della società civile sottostante, e a manifestare l’identità specifica di ciascun popolo europeo.

Tale rilevante riconoscimento funzionale dell’esperienza religiosa individuale e collettiva appare peraltro conseguenziale anche al fatto che, in una prospettiva più generale, l’intera materia ecclesiastica attiene alla sfera costituzionale dello Stato.

---

<sup>53</sup> Per un esame critico di alcune problematiche connesse al delicato rapporto esistente fra religioni e sistemi politici democratici contemporanei, cfr. particolarmente, **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 191 ss., specialmente p. 194 ss.; e, con specifico riferimento anche al caso delle democrazie basate sulla *laicità*, cfr. **ID.**, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, University Press, Pisa, 2013, p. 231 ss., specialmente p. 238.

<sup>54</sup> Cfr. **C. CARDIA**, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, cit., p. 24 ss.; **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, 2, p. 312 ss., la quale richiama anche il disposto dell’art. 4, par. 2, TUE sul rispetto delle identità nazionali; **M. VENTURA**, *La laicità dell’Unione Europea. Diritti, Mercato, Religione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 175 ss.



Difatti, prendendo come esempio il caso italiano, è stato autorevolmente sostenuto che la sfera dei “rapporti fondamentali” fra lo Stato e le confessioni religiose (regolata dagli art. 7 e 8 Cost. italiana), in linea di continuità con “una tradizione giuridica testimoniata dalla storia dell’Italia unita” attiene alla c.d. “materia costituzionale”: precisamente, a quel livello o “sfera costituzionale” dello Stato qualificabile - con riferimento ai “principi supremi dell’ordinamento costituzionale”, da tempo individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana - come “Costituzione in senso materiale”<sup>55</sup>.

Seguendo questa impostazione, si può osservare che la storia caratterizzante il sistema politico italiano dall’Unità d’Italia fino ai nostri giorni testimonia che afferisce alla sfera propria del diritto costituzionale non solo - strettamente - l’area dei “rapporti” fra Stato e Chiesa (art. 7 e 8 Cost. italiana, rubricati fra i “Principi fondamentali”), bensì anche - più ampiamente - l’intera materia giuridica ecclesiastica<sup>56</sup>. Essa, infatti, pure sul piano storico-giuridico, sembra formare costantemente oggetto di particolare e specifica “attenzione costituzionale” in Italia tanto durante il regime statutario (cfr. artt. 1, 28 e 33 Statuto Albertino del 1848, e successive leggi di “rilevanza costituzionale”), quanto nell’attuale regime repubblicano (cfr. artt. 7, 8, 19 e 20 Cost. italiana vigente).

La speciale rilevanza giuridica e valoriale riconosciuta al fenomeno religioso sul piano costituzionale dei singoli Paesi membri dell’Unione Europea appare, peraltro, potenziata a livello giuridico europeo da quelle norme comunitarie che prevedono dei “contro-limiti” a tutela delle diverse sovranità nazionali. Da questo punto di vista, il diritto europeo stabilisce, in via generale, che l’Unione Europea - in relazione alla materia delle libertà fondamentali dell’uomo - rispetta le *tradizioni costituzionali comuni* ai singoli Stati membri<sup>57</sup>.

Nella specie, il Trattato sull’Unione Europea (TUE, versione consolidata), sul presupposto che “l’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati” (art. 6, primo comma), e sul presupposto che “l’Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” (art. 6, secondo comma), afferma

---

<sup>55</sup> F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2015, p. 129-130.

<sup>56</sup> Cfr., in senso analogo, A. LICASTRO, *Unione Europea*, cit., p. 40.

<sup>57</sup> In tema, cfr. G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale degli stati membri nel diritto dell’Unione Europea. Natura e portata dell’art. 4, par. 2, tue*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 14 ss. e 33 ss.



testualmente che “i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali” (art. 6, terzo comma)<sup>58</sup>.

Fra queste libertà fondamentali è espressamente annoverata la libertà religiosa, precisamente, nell’art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (c.d. “Carta di Nizza” del 2000); questa norma, riprendendo sostanzialmente il testo dell’art. 9 CEDU, prevede che

“ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l’insegnamento, le pratiche e l’osservanza dei riti”<sup>59</sup>.

L’art. 10 della Carta del 2000 fa riferimento letterale soltanto alla dimensione individuale della libertà di religione e non già anche al suo livello comunitario e istituzionale. Tuttavia, appare convincente l’idea che

«questa lacuna può essere comunque superata in via interpretativa. Se infatti si tiene conto dell’interpretazione giurisprudenziale e dottrinale dell’art. 9 CEDU [...] che ne estende l’ambito di protezione ai gruppi religiosi, della corrispondenza pressoché letterale fra l’art. 10, par. 1 della Carta e l’art. 9 della Convenzione e della portata generale del canone interpretativo secondo cui, laddove la Carta riconosce diritti corrispondenti o a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi “sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione” (art. 52, par. 3), si può concludere che nell’ambito di applicazione della garanzia prevista dall’art. 10, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE rientrano anche le Chiese e le comunità religiose»<sup>60</sup>.

In questo quadro, il “diritto ecclesiastico” dei singoli Paesi membri della UE - ossia il sistema normativo statale che disciplina il fenomeno sociale religioso in tutti i suoi aspetti esistenziali - (a sua volta espressione della *sovranità interna* di ogni Stato) risulta rispettato dall’ordinamento

---

<sup>58</sup> Su questo punto specifico, cfr. **F. FABBRINI**, *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, cit., p. 210.

<sup>59</sup> Per un esame di alcuni aspetti interpretativi del testo, cfr. **V. MARANO**, *Unione europea ed esperienza religiosa. Problemi e tendenze alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, in *Dir. eccl.*, 2001, 3, p. 862 ss., specialmente p. 888 ss.

<sup>60</sup> **V. MARANO**, *Chiese e Unione Europea*, cit., p. 291. Sul punto, cfr. anche, **D. DURISOTTO**, *Istituzioni europee*, cit., pp. 249-250.



dell'Unione Europea. Precisamente, nel senso che il diritto europeo riserva la competenza a regolamentare la sfera giuridica ecclesiastica interna a ciascuno Stato membro - soprattutto in ordine alla dimensione istituzionale della libertà religiosa - in quanto ogni "diritto ecclesiastico statale" rappresenta ramo del diritto in grado di rivelare più efficacemente molti aspetti del patrimonio identitario nazionale, sociale e giuridico, di ciascun Paese europeo.

Tale scelta sistematica appare motivata dalla necessità di applicare alla materia ecclesiastica un principio fondamentale dell'ordinamento della UE - precisamente, il "principio di sussidiarietà" - "per il quale l'Unione rispetta lo *status* di cui le Chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli stati membri in virtù del diritto nazionale"<sup>61</sup>. In questa prospettiva, nell'ambito del diritto comunitario,

«i ricorrenti rinvii alle tradizioni costituzionali dei vari Paesi non possono essere letti come presidio per una statica difesa delle singole

---

<sup>61</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 226. In argomento, vedi anche 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. 6 ss.

Va ricordato, infatti, che, in base agli art. 4 e 5 TUE, il riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri è regolato dai principi di attribuzione, sussidiarietà, di proporzionalità, e di leale cooperazione (cfr. in argomento, F. FABBRINI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 112-124). Nella specie, l'art. 4, primo e secondo comma, TUE stabilisce che, "in conformità dell'articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". A integrazione di tali enunciati, l'art. 5, secondo comma, TUE prevede che "in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri"; inoltre, l'art. 5, terzo comma, TUE statuisce che, "in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo"; infine, l'art. 5, quarto comma, TUE prevede che, "in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".



identità nazionali, neanche in materia di rapporti con le religioni. Essi sono, piuttosto, espressione del principio di sussidiarietà, da intendere non solo in senso verticale, ma altresì in senso orizzontale e valoriale (le “virtù sovrane” di cui parla Dworkin), in armonia con gli altri fondamentali principi della gestazione costituzionale europea, primo fra tutti il principio di solidarietà»<sup>62</sup>.

Svolgendo questa rilevante funzione sistemica, il “diritto ecclesiastico statale” contiene generalmente previsioni e regole (nonché strumenti e forme di garanzia del sentimento religioso dei consociati), che trovano specificazione normativa a livello costituzionale, integrando e ‘conformando’, con i propri contenuti giuridici e valoriali, l’area delle “tradizioni costituzionali comuni” agli Stati membri dell’Unione Europea.

## 5 - Il ruolo “pubblico” delle istituzioni religiose negli Stati europei

La “riserva comunitaria” tesa a rispettare lo *status giuridico* goduto dalle confessioni religiose nella sfera dei diversi ordinamenti statuali europei - cui si riconosce esclusiva competenza in materia - deriva, almeno in parte, dal particolare ruolo dinamico che le comunità religiose svolgono in molte società civili contemporanee appartenenti al c.d. “mondo occidentale”. In tali contesti nazionali, le religioni contemporanee si sono progressivamente ritagliate un proprio *spazio pubblico* - a livello sociale e culturale, prima ancora che a livello giuridico e istituzionale - entro il quale le varie organizzazioni confessionali si muovono dialogando con le istituzioni civili ed esercitano funzioni e azioni spesso incidenti nella *sfera pubblica* dello Stato.

La speciale posizione giuridica delle comunità religiose appare evidente in numerose Costituzioni contemporanee dei singoli Paesi europei.

A titolo puramente indicativo, gli Stati confessionisti presenti in Europa, all’interno dei quali esiste una “religione di Stato” (“ufficiale”, “dominante” o “stabilita”), riconoscono una posizione *pubblica* privilegiata alla propria religione “nazionale”. In questi specifici contesti, il “patrimonio identitario” religioso della confessione maggioritaria può concorrere a

---

<sup>62</sup> S. BERLINGÒ, *La condizione delle Chiese in Europa*, in M. Parisi (a cura di), *Le organizzazioni religiose*, cit., p. 35, il quale precisa inoltre che «la condizione ascritta alle Chiese negli ordinamenti di ciascun Paese non può essere negletta e va senz’altro rispettata; ma ciò non è sufficiente: essa va altresì tenuta in conto per gli aspetti in cui può concorrere all’elaborazione del “patrimonio costituzionale comune” dell’Europa e quindi di un modello o, se si preferisce, di un insieme di criteri e principi ispiratori dell’atteggiamento e della politica dell’Unione, in quanto tale, nei suoi rapporti con le realtà organizzate delle credenze in materia fideistica» (*ivi*, pp. 35-36).



integrare l'identità nazionale: tale fenomeno è riscontrabile, ad esempio, sia pure con rilevanti varianti formali e sostanziali, nell'ordinamento positivo della Danimarca, della Finlandia, della Grecia, dell'Inghilterra, dell'Islanda, della Norvegia<sup>63</sup>.

Analogamente - ma con un'importante estensione alla generalità delle confessioni religiose - altri Paesi europei che rivestono una forma di Stato basata sul principio di "laicità" (per esempio, Albania, Austria, Belgio, Croazia, Germania, Italia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Ungheria) riconoscono una peculiare funzione sociale alla dimensione religiosa collettiva, organizzata o associata. Anche in questo caso, sebbene con evidenti differenze fra i diversi Stati "laici" europei, appare riconosciuto alle confessioni religiose un rilevante ruolo *pubblico* in ragione del loro contributo valoriale alla costruzione del tessuto etico che innerva le maglie della struttura politica e le dinamiche della società civile statale.

A ben guardare, il particolare "contributo sociale" offerto da diverse istituzioni religiose operanti nel mondo europeo contemporaneo appare significativamente stimolato anche da quelle peculiari esperienze interconfessionali che trovano incarnazione sia nel fenomeno ecumenico cristiano, sia nel c.d. "dialogo interreligioso" di livello universale.

Da questo punto di vista, infatti, tanto il fenomeno dell'ecumenismo coinvolgente l'insieme delle Chiese cristiane, quanto il "dialogo

---

<sup>63</sup> Cfr. in argomento, in relazione ad alcuni Stati europei, **I. DUBECK**, *Stato e Chiesa in Danimarca*, in G. Robbers (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè-Nomos, Milano-Baden-Baden, 1996, p. 37 ss.; **S. FERRARI, I.C. IBAN**, *Diritto e religione in Europa occidentale*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 52 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso*, cit., p. 95; **J. STENBAEK**, *Chiesa e Stato in Danimarca*, in *Coscienza e libertà*, 11-12, 1987-88, p. 48 ss.. Per quanto riguarda specificatamente l'Inghilterra, cfr. **P. CUMPER**, *I diritti religiosi dell'uomo nel Regno Unito*, in *Coscienza e libertà*, 27, 1996, p. 113 ss.; **S. FERRARI**, *Stato e Chiesa in Gran Bretagna*, in *Città & Regione*, 1982, 6, *Stati e Chiese nell'Europa dei Dieci*, p. 91 ss.; **ID.**, voce *Diritto della Chiesa d'Inghilterra*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Civile*, VI, UTET, Torino, 1990, p. 181 ss.; **H.H. LEONARD**, *Stato e Chiesa in Gran Bretagna*, in *Coscienza e libertà*, 11-12, 1987-88, p. 85 ss.; **L. McCLEAN**, *Stato e Chiesa nel Regno Unito*, in G. Robbers (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 331 ss.; per quanto concerne la Grecia, cfr. **A.N. MARINOS**, *La nuova Costituzione greca*, in *Coscienza e libertà*, 1, 1978, p. 76; **V. PARLATO**, *Confessionismo e giurisdizionalismo nella Grecia degli anni '80*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1988, p. 183 ss.; **ID.**, *Uno Stato confessionista degli anni '80: la Grecia*, in *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense de Madrid - Universidad de Navarra - Edersa, Madrid, 1989, p. 607 ss.; **C.K. PASTATHIS**, *Stato e Chiesa in Grecia*, in G. Robbers (ed.), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, cit., p. 77 ss.; **G.C. VLACHOS**, *Chiesa e Stato in Grecia*, in *Coscienza e libertà*, 11-12, 1987-88, p. 94 ss.



interreligioso" esistente fra le diverse religioni di livello mondiale, perseguono, fra le altre finalità, anche lo scopo di creare una "sinergia religiosa" - basata su idee e su progetti concreti - indirizzata al servizio dell'intera umanità<sup>64</sup>. Tale singolare convergenza di "energie religiose" di diversa provenienza appare diretta a contribuire - insieme ad altri fattori e ad altre "forze" politiche e sociali - alla soluzione di alcuni grandi problemi esistenziali che investono, tuttora, il corpo della società contemporanea, anche attraverso una "valorizzazione religiosa" della tematica dei diritti umani.

Si è verificato, di tal fatta, "un avvicinamento reciproco fra l'umanesimo religioso e quello laico", in base al quale,

"trasferendo la salvaguardia dei propri privilegi particolaristici (*libertas ecclesiae*) alla persona umana e accettando il principio di libertà religiosa come diritto umano universale, le chiese si trovano, per la prima volta, nella posizione di accedere nuovamente alla sfera pubblica, questa volta per difendere l'istituzionalizzazione dei diritti universali moderni, la creazione di una sfera pubblica moderna e il consolidamento di regimi democratici"<sup>65</sup>.

Così, attraverso

"il proprio ingresso nella sfera pubblica e imponendo la discussione o contestazione pubblica di determinate questioni, le religioni costringono le società moderne a riflettere pubblicamente e collettivamente sulle loro strutture normative"<sup>66</sup>.

Seguendo questa direttrice, sia la Chiesa cattolica sia altre organizzazioni religiose diffuse a livello mondiale, pur seguendo le proprie rispettive concezioni dogmatiche e dottrinali, si interessano costantemente delle diverse questioni "sociali" che affliggono l'umanità, e tentano di intervenire positivamente con la propria *forza morale* nei settori in cui sono in gioco la pace e la solidarietà fra i popoli e le nazioni; ovvero laddove risulti in pericolo la tutela o, addirittura, l'esistenza stessa dei diritti fondamentali dell'uomo<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Cfr. P. LILLO, *Ecumenismo e dialogo interreligioso: profili giuridici*, in J.I. Arrieta, G.P. Milano (a cura di), *Metodo, fonti e soggetti del diritto canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1999, p. 999 ss., specialmente p. 1025 ss.

<sup>65</sup> J. CASANOVA, *Oltre la secolarizzazione*, cit., p. 393.

<sup>66</sup> J. CASANOVA, *Oltre la secolarizzazione*, cit., pp. 405-406.

Sul crescente "rilievo pubblico" del fenomeno religioso all'interno della società contemporanea, vedi anche A. BETTETINI, *Sulle relazioni fra religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopo-moderna*, in *Dir. eccl.*, 2003, I, p. 911 ss.

<sup>67</sup> Cfr. G.B. VARNIER, *L'identità religiosa della nuova Europa*, in *Iustitia*, 2000, 4, p. 580



Condividendo questa particolare linea prospettica e nel tentativo di qualificare in modo sostanziale la loro rispettiva azione,

«le religioni accedono alla sfera pubblica delle società moderne per mettere in discussione e contestare la pretesa dei due principali sistemi sociali, lo stato e il mercato, di operare secondo le proprie norme funzionali intrinseche senza badare alle norme morali tradizionali estrinseche. Mettendo in questione la moralità delle dottrine della sicurezza nazionale e le premesse crudeli delle politiche nucleari, pronte a sacrificare innumerevoli esseri umani nell'interesse della sovranità statale e della supremazia da superpotenza, le religioni rammentano sia agli stati sia ai cittadini l'esigenza umana di subordinare la logica della formazione dello stato al "bene comune". Analogamente, mettendo in discussione la pretesa inumana dei mercati capitalistici di funzionare secondo meccanismi autoregolativi amorali e impersonali, le religioni possono ricordare agli individui e alle società la necessità di tenere sotto controllo e regolare questi meccanismi di mercato impersonali per renderli più responsabili nei confronti dei bisogni degli individui e dei danni umani, sociali ed ecologici che potrebbero in ogni momento causare»<sup>68</sup>.

Per quanto riguarda strettamente l'esperienza europea, è stato sottolineato che

«in linea di principio questa rinnovata attenzione alla dimensione sociale, culturale e politica della religione include tutte le religioni: in realtà di essa beneficiano in particolare la religione e le Chiese cristiane, le sole che possono rivendicare un ruolo centrale nella definizione storica dell'identità europea e possono quindi presentarsi come custodi della "memoria" dell'Europa»<sup>69</sup>.

Nella prospettiva di una valorizzazione del "punto di forza" religioso, si ritiene che,

"in presenza di una Unione che non ha altro progetto che non sia quello di estendersi in uno spazio privo di frontiere, con una integrazione principalmente economica, è necessario individuare un collante delle diversità. Ciò significa porre il problema della identità al di sopra di quelli relativi alle riforme istituzionali e all'allargamento

---

ss., il quale sottolinea che l'"elemento religioso" rappresenta una delle "componenti essenziali" per meglio comprendere lo svolgimento delle tematiche sociali relative al mondo contemporaneo e alla dimensione propriamente europea.

<sup>68</sup> J. CASANOVA, *Oltre la secolarizzazione*, cit., p. 406.

<sup>69</sup> S. FERRARI, *Religione, società e diritto in Europa occidentale*, in G.B. Varnier (a cura di), *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell'Italia che cambia*, Accademia Ligure di Scienze e Lettere, Genova, 2004, p. 49.



geografico, ma anche la prevalenza della politica sull'economia e della rappresentanza delle opinioni in luogo di quella degli interessi. Valorizzare gli elementi di appartenenza e agganciarsi a punti saldi rispetto a quei fattori che, sebbene attualmente non in primo piano, sono pur sempre contingenti<sup>70</sup>.

## 6 - In particolare: a) la rilevanza costituzionale dei soggetti confessionali in Germania

Volendo tradurre in termini giuridici la posizione e il particolare ruolo "pubblico" delle confessioni religiose nella realtà sociale degli ordinamenti statali basati sul principio della *laicità*, può prendersi come punto di riferimento, paradigmaticamente, l'ordinamento giuridico tedesco e quello italiano.

Nell'ordinamento tedesco, la particolare rilevanza pubblica delle confessioni religiose è espressamente riconosciuta, innanzitutto, in diverse Costituzioni vigenti nei diversi Lander germanici. Tali testi costituzionali regionali, nell'offrire "un fondamento al modello convenzionale della Repubblica Federale tedesca, che si è esteso progressivamente dopo la riunificazione, con la firma di numerosi accordi tra i Lander e le confessioni religiose", riconoscono le comunità religiose "come istituzioni che hanno la finalità di conservare e rafforzare il fondamento etico e religioso della vita umana"<sup>71</sup>.

In linea generale, nell'ordinamento giuridico tedesco le confessioni religiose godono di una particolare posizione costituzionale garantita dall'art. 140 della "Legge fondamentale per la Repubblica federale di Germania" del 23 maggio 1949, contenente regole sul "diritto delle società religiose". In base a tale norma costituzionale, "le disposizioni degli articoli 136, 137, 138, 139 e 141 della Costituzione tedesca dell'11 agosto 1919", a loro volta costituenti capisaldi normativi del diritto ecclesiastico statale, "sono parte integrante della presente Legge fondamentale".

---

<sup>70</sup> G.B. VARNIER, *Religione e nazione. Le coordinate del sistema italiano*, in G.B. Varnier (a cura di), *Fattore religioso*, cit., p. 145.

<sup>71</sup> 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 *Dir. eccl.*, 2013, 3-4, p. 492-493, il quale esamina i testi di alcune Costituzioni regionali tedesche (Brandeburgo, Renania-Palatino, Meclemburgo-Pomerania, Turingia, Sassonia, Sassonia Anhalt) nelle parti dedicate alle comunità religiose.



Si tratta, nel complesso, di un corpo di norme fondamentali le quali riconoscono alle comunità religiose presenti nella società civile uno speciale *statuto giuridico* che trova ulteriori specificazioni e sviluppi normativi anche in specifici atti di legislazione ordinaria, sia di livello federale (e centrale) sia di livello locale (e periferico).

Il riconoscimento di tale speciale rilevanza confessionale ha profonde radici storiche e sociali<sup>72</sup>, segnatamente per la particolare incidenza della Chiesa cattolica e della Chiesa evangelica luterana nelle vicende e nell'esperienza esistenziale del Popolo e delle stesse istituzioni pubbliche tedesche. A tal punto che la "Costituzione di Weimar" dell'11 agosto 1919 - cui la vigente Costituzione germanica, per la disciplina della materia ecclesiastica, fa espresso *rinvio recettizio* e *materiale* incorporandone sostanzialmente alcune specifiche disposizioni - sullo sfondo di un sistema statale basato sulla *laicità* (art. 137), e in un quadro *pluralistico* di libertà religiosa garantita a tutti (art. 4 Cost. tedesca del 1949), riconosce tanto la libertà religiosa a livello individuale (art. 136), quanto la libertà di religione a livello collettivo e istituzionale (art. 137 e ss.).

Elemento ricognitivo dell'importanza rivestita dal fenomeno sociale religioso nell'ambito dell'ordinamento giuridico tedesco appare ricavabile anche dal Preambolo della Costituzione vigente in Germania, in cui si afferma che

"consapevole della propria responsabilità davanti a *Dio* e agli uomini, animato dalla volontà di servire la pace nel mondo in qualità di membro, a parità di diritti, di un'Europa unita, il popolo tedesco ha adottato, in forza del suo potere costituente, questa Legge Fondamentale"<sup>73</sup>.

Dall'altro lato, è esplicitamente affermato che "non esiste una religione di Stato" (art. 137, primo comma, Cost. di Weimar del 1919); con la conseguenza che "la libertà di fede e di coscienza e la libertà di confessione religiosa e ideologica sono inviolabili", ed "è garantito il libero esercizio del culto" (art. 4 Cost. tedesca del 1949), sia in forma pubblica che in forma privata.

Tale complesso di prescrizioni costituzionali delinea una struttura politica e istituzionale basata sul principio di *laicità* dello Stato. *Laicità*, che non appare declinata nel senso di configurare una sorta di "separazione"

---

<sup>72</sup> Cfr. sul punto, **A. FABBRI**, *Unione Europea e fenomeno religioso. Alcune valutazioni di principio*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 33.

<sup>73</sup> Per un'analisi comparativa dei richiami espliciti alla *Divinità* presenti nei Preamboli delle Costituzioni di alcuni Paesi europei, cfr. **S. CECCANTI**, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, il Mulino, Bologna 2001, p. 67 ss.



fra Stato e Chiesa, con conseguente “privatizzazione” del fattore religioso e sua riduzione a un ruolo meramente marginale.

Diversamente, il modello di *laicità* tedesco si fonda su una “distinzione” (e non “opposizione” o “contrasto”) fra sfera statale e sfera confessionale, le quali sono riconosciute - rispettivamente - *autonome* l’una dall’altra. Ciò implica sia una loro reciproca *complementarietà* nelle vicende e nelle dinamiche della vita pubblica, sia una valorizzazione dell’esperienza religiosa - a livello individuale così come a livello collettivo - intesa quale importante fenomeno sociale, e, in quanto tale, ritenuta meritevole di particolare considerazione e tutela anche sotto il profilo giuridico statale.

Su questa linea, la “Costituzione di Weimar” del 1919 garantisce espressamente “la libertà riunirsi in associazioni religiose” (art. 137, comma secondo); precisando che “ogni associazione religiosa ordina e gestisce in modo autonomo i propri interessi, entro i limiti delle leggi generali. Conferisce le sue cariche senza l’intervento dello Stato o delle autorità civili” (art. 137, comma terzo, Cost. Weimar del 1919). In tal modo, la *laicità* dello Stato trova specificazione nella previsione e nella garanzia di un *pluralismo religioso* e confessionale basato sul riconoscimento di una piena *autonomia costituzionale* delle confessioni religiose rispetto alle istituzioni statali: tanto in relazione ai loro profili normativi, organizzativi e strutturali; quanto in relazione ai loro profili funzionali e gestionali (argomento *ex art.* 138, secondo comma, Cost. Weimar del 1919).

In base al dettato costituzionale vigente, lo Stato “sociale” e “laico” tedesco, nel non negare la dimensione religiosa e spirituale dell’uomo e della vita, valuta positivamente il fenomeno religioso - considerandolo un fatto di rilievo *pubblico*, oltre che privato (intimo e di coscienza) - ponendolo, in quanto tale, su un piano di importanza non inferiore rispetto ad altri *fattori sociali* che contribuiscono allo svolgimento della personalità umana.

Il riconoscimento costituzionale tedesco previsto a favore delle confessioni religiose consiste essenzialmente in un “diritto di autodeterminazione” confessionale, che

“può essere considerato il riferimento centrale di tutta l’esistenza giuridica e sociale delle comunità religiose nella Repubblica federale di Germania. Ogni comunità religiosa disciplina e amministra autonomamente i propri affari entro i limiti della legge valida per tutti”; e “gode quindi di autonomia nella disciplina dei propri affari indipendentemente dallo status giuridico che possiede. Il diritto di autodeterminazione riguarda materie come la dottrina e l’insegnamento religioso, le nomine agli uffici, i servizi religiosi, l’organizzazione delle attività assistenziali [...] la protezione delle



informazioni<sup>74</sup>.

Questo quadro normativo, che esprime, fra l'altro, la speciale *condizione giuridica* di cui godono le confessioni religiose e il loro concreto *grado di libertà* nel quadro dell'ordinamento statale, evidenzia l'esistenza di un particolare *riconoscimento costituzionale* a favore delle comunità religiose tedesche. In forza di tale *riconoscimento*, esse sono considerate diverse dalle altre istituzioni sociali, e appaiono garantite giuridicamente da uno *status giuspubblicistico* del tutto originale, che si proietta anche nella loro *sfera di relazione* con lo Stato.

Tale assunto appare oggettivamente confermato dal disposto dell'art. 137, quinto comma, della Cost. tedesca del 1919, secondo cui

“le associazioni religiose che erano finora considerate enti di diritto pubblico rimangono tali. Il medesimo diritto deve essere riconosciuto, su loro richiesta, ad altre associazioni religiose nel caso in cui esse, in ragione del loro ordinamento e del numero dei propri membri, offrano garanzia di durata. Se più associazioni religiose di diritto pubblico si uniscono in una federazione, anche tale federazione è un ente di diritto pubblico”.

Da questa previsione costituzionale è possibile desumere che le comunità religiose tedesche possono rivestire due qualificazioni differenti: quella di “associazioni di diritto privato” oppure quella di “istituzioni di diritto pubblico”.

Infatti, sulla comune premessa che “la libertà di riunirsi in associazioni religiose è garantita. L'unione delle associazioni religiose entro il territorio del Reich non è soggetta ad alcuna limitazione” (art. 137, secondo comma, Cost. di Weimar del 1919), alcune di esse risultano essersi configurate come associazioni o organizzazioni confessionali di natura *privatistica*; e, di conseguenza, acquistano la capacità negoziale secondo le regole dettate dal diritto comune. Nella specie, tali garanzie giuridiche appaiono “costituzionalizzate” nei loro confronti, da un lato, dal disposto dell'art. 137, secondo comma, Cost. di Weimar del 1919, per il quale “la capacità giuridica delle associazioni religiose è acquisita secondo le disposizioni generali del diritto civile”. Dall'altro lato, siffatte garanzie confessionali appaiono previste dal testo dell'art. 138, secondo comma, Cost. di Weimar del 1919, secondo il quale “sono garantiti la proprietà e gli altri diritti delle associazioni e unioni religiose sui propri istituti, fondazioni e altri beni patrimoniali destinati a scopo di culto, istruzione e beneficenza”.

Diversamente, altre confessioni religiose hanno assunto ovvero

---

<sup>74</sup> G. ROBBERS, *Stato e Chiesa in Germania*, cit., p. 65.



possono comunque assumere la *condizione* di “enti di diritto pubblico” (ex art. 137, quinto comma, della Cost. di Weimar del 1919). In tal caso, esse conseguono la facoltà di esercitare diritti di natura *civilistica*; e conseguono altresì il beneficio di godere di alcune prerogative di natura tipicamente *publicistica*.

Nello specifico,

“in Germania le comunità religiose con un grande numero di fedeli, ma anche un considerevole numero di comunità più piccole, posseggono lo status di corporazioni pubbliche. Nel contesto di molteplici e differenti normative particolari, parrocchie, diocesi, Landeskirchen e federazioni ecclesiastiche sono considerate corporazioni pubbliche”<sup>75</sup>.

Tuttavia, “a differenza di altre corporazioni pubbliche, le comunità religiose che godono di questo status non fanno parte della struttura statale. Esse sono completamente autonome, anche come corporazioni pubbliche”: con la conseguenza che

“tale disciplina non prevede alcuna particolare identificazione tra la Chiesa e lo Stato; quest’ultimo, invece, riconosce, attraverso la qualifica di corporazioni pubbliche, l’importanza delle comunità religiose nella vita pubblica”<sup>76</sup>.

La rilevanza giuridica delle confessioni religiose considerate dallo Stato tedesco come “corporazioni di diritto pubblico”<sup>77</sup> trova particolare espressione anche nelle due speciali prerogative loro riconosciute dal diritto vigente in materia.

In primo luogo, le confessioni che si configurano come “istituzioni di diritto pubblico” possono beneficiare della possibilità di regolamentare materie di interesse comune con lo Stato attraverso la stipulazione di appositi patti e accordi *bilaterali*, sia a livello federale sia a livello regionale.

Per sostenere e promuovere il fenomeno religioso, e per rendere effettivo il godimento della libertà religiosa individuale e collettiva,

---

<sup>75</sup> G. ROBBERS, *Stato e Chiesa in Germania*, in G. Robbers (ed.), *Stato e Chiesa nell’Unione Europea*, cit., p. 64.

<sup>76</sup> G. ROBBERS, *Stato e Chiesa in Germania*, cit., p. 64, il quale aggiunge che “ogni comunità religiosa, mediante una domanda rivolta allo Stato federale competente, ottiene lo status di corporazione pubblica a condizione che possa provare attraverso i propri statuti e il numero di fedeli di costituire effettivamente una comunità permanente. Le altre comunità religiose ottengono la personalità giuridica in base al diritto civile. Esse costituiscono associazioni registrate di diritto privato”.

<sup>77</sup> A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell’Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 38.



l'ordinamento tedesco prevede, infatti, la possibilità di valorizzare le diverse specificità e identità confessionali mediante la negoziazione e la stipulazione di accordi con le singole istituzioni religiose, finalizzati a regolamentare *bilateralmente* materie di comune interesse.

Nella specie, sulla base di "numerose disposizioni di diritto ordinario di derivazione costituzionale" emanate dallo Stato federale e dai singoli Länder<sup>78</sup>, "la Repubblica federale di Germania e i suoi Bundesländer hanno concluso molti concordati e trattati ecclesiastici con le Chiese" cristiane e con altre confessioni religiose; con la particolarità che "i trattati ecclesiastici con la Chiesa evangelica e quelli conclusi con le singole diocesi cattoliche costituiscono una categoria *sui generis* ma si collocano in una posizione prossima a quella dei trattati internazionali"<sup>79</sup>.

Il modello *convenzionale* tedesco appare centrato su una complessa rete relazionale che si muove nella prospettiva di una sinergica *cooperazione* bilaterale, statale e confessionale. La reciproca *collaborazione* esistente (in alcuni settori) fra la Germania e le confessioni religiose presenti nel suo territorio nazionale è finalizzata alla formulazione sostanziale dei contenuti normativi delle regole disciplinanti determinate materie di interesse e di competenza *bilaterale* (c.d. "*res mixtae*")<sup>80</sup>.

Tale sistema relazionale fondato su un modello di *cooperazione bilaterale* ha trovato singolare incarnazione in "numerosi accordi tra i Länder e le confessioni religiose", che hanno prodotto, fra l'altro,

"un rafforzamento, nel sistema costituzionale tedesco, dell'importanza del principio del riconoscimento dello statuto di diritto pubblico alle confessioni che, costituisce in molti casi, la premessa per la stipula della convenzione"<sup>81</sup>.

Nella specie, in questi

---

<sup>78</sup> Per un esame di queste disposizioni, cfr. V. PACILLO, *Churches and Federal State in Europe: the paradigm of Germany and Switzerland*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, luglio 2011, p. 3 ss., specialmente p. 5 ss., e *ivi* ampi richiami anche dottrinali.

<sup>79</sup> G. ROBBERS, *Stato e Chiesa in Germania*, cit., p. 61.

<sup>80</sup> Per un'analisi dei numerosi patti, accordi e "trattati ecclesiastici" stipulati dalla Germania, a vari livelli politici e istituzionali, con diverse confessioni religiose (cristiane e non cristiane), cfr. R. ASTORRI, *Stati e confessioni religiose: verso nuovi modelli di cooperazione*, in R. Coppola, C. Ventrella (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica* cit., p. 188 ss., specialmente 191 ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, cit. pp. 210 ss. e 215 ss.

<sup>81</sup> 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. 10.



“accordi si sottolinea con forza il contributo delle religioni alla crescita della società pluralistica, che avviene nella cooperazione con lo Stato e nella garanzia della loro autonomia derivante dal contesto pluralista e democratico garantito dalla costituzione federale. Il significato di queste affermazioni è rafforzato dal ripetersi di espressioni simili in tutte le convenzioni, ma anche dalla evidente volontà delle parti di adeguare tali espressioni ai caratteri delle confessioni interessate”<sup>82</sup>.

Pertanto, “da questi accordi, emerge un forte riconoscimento del ruolo della religione nella vita pubblica, la cattolica e la luterana, nonché dell’Islam, almeno nelle realtà che hanno sottoscritto i due accordi”<sup>83</sup>. Ciò comporta che “la firma degli accordi con le confessioni in questione, indipendentemente dalla loro natura, corrisponde a una valutazione esplicitamente positiva sul ruolo della religione nella dinamica sociale che si esprime nella vita” pubblica tedesca<sup>84</sup>.

In secondo luogo, “le associazioni religiose, che possiedono personalità di diritto pubblico, sono autorizzate a prelevare imposte sulla base di ruoli civici, in conformità alle disposizioni legislative dei Länder” (art. 137, comma sesto, Cost. Weimar del 1919). Ciò comporta che in Germania il sistema di finanziamento di alcune confessioni religiose - e, precisamente, di quelle aventi uno *status giuridico pubblico* - risulta basato sulla c.d. “tassa ecclesiastica”<sup>85</sup>.

In base a tale sistema,

“l’intervento dello Stato non comporta l’erogazione di flussi finanziari, ma ha carattere strettamente *strumentale*, in quanto è volto ad agevolare la riscossione di una vera e propria *imposta* gravante su

---

<sup>82</sup> R. ASTORRI, *Lo sfondamento dell’orizzonte tradizionale*, cit., p. 10-11, per il quale “costituiscono una singolare testimonianza di quanto diciamo i quattro accordi firmati dalla Città-Stato di Amburgo, con la Santa Sede, con la Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche, con tre organizzazioni islamiche, con il DITIB-Landesverband Hamburg, con la SCHURA-Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg e con il Verband der Islamischen Kulturzentren, e con la comunità alevita tedesca”; nella specie, “gli accordi amburghesi con le confessioni religiose rappresentano un complesso che potremmo definire organico e presentano due profili di interesse. Il primo riguarda l’esplicito riconoscimento del ruolo delle religioni nella vita pubblica, il secondo il fatto che la Città Stato di Amburgo, pur appartenendo alla Germania Ovest, appartiene a quel gruppo di *Länder* che, solo dopo la riunificazione ha deciso di firmare convenzioni con le confessioni presenti nel *Land* stesso, tanto che ai quattro accordi citati va aggiunto quello con la comunità ebraica del 2007”.

<sup>83</sup> R. ASTORRI, *Lo sfondamento dell’orizzonte tradizionale*, cit., p. 12.

<sup>84</sup> R. ASTORRI, *Lo sfondamento dell’orizzonte tradizionale*, cit., p. 14.

<sup>85</sup> A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell’Unione Europea*, cit., p. 98.



coloro che sono membri di una determinata confessione”<sup>86</sup>.

Ne segue che le autorità statali competenti possono “procedere all’accertamento e alla riscossione come per qualsiasi altro tributo (e la personalità di diritto pubblico riconosciuta ad alcune confessioni è funzionale proprio a questo scopo, cioè alla titolarità di un vero e proprio potere impositivo)”<sup>87</sup>.

Il singolare potere impositivo riconosciuto in campo tributario dall’ordinamento statale a determinate istituzioni confessionali nei confronti dei propri fedeli tenuti al pagamento dei “tributi ecclesiastici” testimonia, dunque, la peculiarità del diritto ecclesiastico tedesco. Tale ramo dell’ordinamento statale, infatti, appare centrato sul riconoscimento di una originale *rilevanza pubblica* e sociale delle confessioni religiose; radicata, a sua volta, in una particolare declinazione del principio di *laicità* dello Stato.

## 7 - Segue: b) la condizione giuridica delle confessioni religiose in Italia

Per quanto riguarda lo *status* delle comunità religiose nell’ambito dell’ordinamento statale italiano, occorre evidenziare che, dal punto di vista dogmatico, all’eminente funzione svolta dai soggetti confessionali nella sfera “pubblica” corrisponde il riconoscimento giuridico di una loro specifica rilevanza costituzionale.

La Costituzione italiana - sulla base dell’art. 2 in combinato disposto con altri enunciati costituzionali disciplinanti specificamente la materia - assicura ampi spazi di libertà confessionale (libertà religiosa collettiva e istituzionale), estendendo a *tutte* le confessioni una uguale sfera di libertà (art. 8, primo comma Cost.), e introducendo un articolato sistema di “pluralismo confessionale”<sup>88</sup>. Le dottrine religiose di cui le comunità religiose rappresentano diretta espressione - e soprattutto quelle di matrice giudaica e cristiana - hanno influenzato oggettivamente, in modo profondo,

---

<sup>86</sup> A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell’Unione Europea*, cit., p. 98.

<sup>87</sup> A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell’Unione Europea*, cit., p. 98, il quale sottolinea che “chi non paga può essere sottoposto alle procedure di *riscossione coattiva* e valgono le comuni regole sul sostituto fiscale, nel caso di imposta connessa al reddito del lavoratore dipendente”.

<sup>88</sup> G. CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell’attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 23 ss.



il corso della storia d'Italia, il suo tessuto culturale, il suo patrimonio etico e valoriale, i suoi usi, costumi, tradizioni popolari e modelli comportamentali (individuali e collettivi, pubblici e privati), le sue strutture sociali, e le sue vicende politiche e istituzionali, accompagnando anche, sotto diversi aspetti e in determinate materie, la parabola evolutiva dello stesso ordinamento generale dello Stato.

Emblematico in tal senso, a titolo puramente esemplificativo, il riconoscimento normativo contenuto in alcune disposizioni garantite da "copertura" costituzionale (ai sensi dell'art. 7 Cost. italiana), dove si specifica che "la Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte della patrimonio storico del popolo italiano" (art. 9, secondo comma, dell'Accordo di Villa Madama, concluso fra l'Italia e la Santa Sede nel 1984, e reso esecutivo con legge n. 121 del 1985), imposta i suoi "rapporti" con la Chiesa cattolica nella prospettiva di un principio di "reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" (art. 1, primo comma, dell'Accordo di Villa Madama del 1984). Tali enunciati - estensibili idealmente a tutta l'area delle comunità religiose - riconoscono, evidentemente, un ruolo "nazionale" del tutto particolare alla dimensione confessionale italiana: essa, al di là dei suoi confini e delle sue competenze tradizionali (attinenti a "materie" e ad ambiti strettamente religiosi), si vede riconosciuta dal diritto positivo la rilevante funzione di cooperare con le istituzioni italiane - non solo per disciplinare consensualmente "rapporti" e "materie" di interesse bilaterale, statale e confessionale (*ex art. 7 e 8 Cost. italiana*) - ma anche a per promuovere la dignità dell'uomo e la sua crescita personale, e per promuovere il "bene comune" e lo sviluppo dell'intera società civile italiana.

Le confessioni religiose presenti in Italia - in quanto portatrici di dottrine costituenti elementi di integrazione del "patrimonio storico e culturale" italiano - godono, dunque, di una particolare rilevanza sul piano costituzionale, segnatamente in ragione della particolare funzione da esse stesse esercitata, in modo specifico, nella sfera "pubblica" dell'ordinamento statale italiano.

Per tentare di argomentare questo assunto, occorre osservare, in primo luogo, che le confessioni religiose - in qualità di "formazioni sociali" ove si svolge la personalità umana - sono dirette a concorrere alla formazione, alla promozione e allo sviluppo dei singoli aderenti (argomento *ex art. 2 e 3, secondo comma, Cost. italiana*). Nella specie, esse sono volte a stimolare la crescita della persona, e a favorirne la socialità e l'integrazione nella sfera delle relazioni umane e nella vita della collettività statale.



In secondo luogo, le comunità religiose sono dotate di una particolare “consistenza” costituzionale in quanto svolgono anche un fondamentale ruolo di carattere “pubblico”: esse sono chiamate a dare un significativo contributo al “progresso [...] spirituale della società” civile (argomento *ex art. 4 Cost. italiana*)<sup>89</sup>. Da questo punto di vista, le confessioni religiose, riversando nel tessuto della collettività nazionale i loro valori spirituali, sono chiamate a concorrere alla costruzione e alla qualificazione delle fondamenta morali, delle basi etiche, della comunità civile e del sistema democratico statale.

Alla luce delle disposizioni contenute negli art. 7 e 8 della Costituzione italiana, le comunità religiose non costituiscono generiche figure di “formazioni sociali” - sia pure comunque tutelate dell’art. 2 Cost. italiana - sibbene rappresentano soggetti giuridici riconosciuti e regolati a titolo speciale, quali formazioni sociali *originarie*. Nonostante le confessioni religiose appartengano a una sfera genetica *distinta ed estranea* rispetto a quella statale (nel che consiste, appunto, la loro *originarietà*), esse sono comunque considerate dall’ordinamento italiano, nel quadro del previsto sistema pluralistico-istituzionale, come corpi sociali afferenti alla fitta rete di relazioni caratterizzanti l’esperienza giuridica della comunità statale.

La Costituzione repubblicana italiana, nel riconoscere l’importanza della presenza confessionale all’interno della collettività nazionale, tende a valorizzare la peculiare funzione “pubblica” svolta dalle confessioni religiose e il loro significativo ruolo propulsivo nel quadro delle dinamiche sociali. Da questo punto di vista, infatti, le comunità religiose, accanto e in modo complementare rispetto alle altre istituzioni sociali - e in ragione della particolare funzione formativa specificamente esercitata - sono ritenute concorrere in modo qualitativo alla promozione della persona umana e all’elevazione morale e civile dell’intera società nazionale.

Il riconoscimento costituzionale di tale originale posizione funzionale delle confessioni religiose discende specialmente dalla peculiare struttura “laica” caratterizzante l’ordinamento statale italiano, che spinge l’intero sistema giuridico verso una sostanziale “apertura” nei confronti della dimensione religiosa in tutti i suoi diversi aspetti.

In questa prospettiva, da un lato - come esattamente precisato dalla stessa Corte costituzionale italiana - la *laicità* dello Stato implica piena “garanzia” di riconoscimento del diritto di libertà religiosa come diritto “fondamentale”, e perciò “inviolabile”, sia a livello individuale sia a livello

---

<sup>89</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Elementi introduttivi*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 4.



collettivo; e implica, altresì, “garanzia” di riconoscimento di un regime di pluralismo religioso e culturale<sup>90</sup>. Dall’altro lato, lo Stato “laico”, nel non negare la dimensione religiosa e spirituale dell’uomo e della vita, valuta positivamente il fenomeno religioso ponendolo su un piano di rilevanza non inferiore rispetto agli altri *fattori sociali* che contribuiscono alla crescita individuale e collettiva dell’uomo, e all’affermazione e all’espansione della sua stessa personalità.

Di conseguenza, la Repubblica italiana - nel rivestire una forma di Stato “sociale” e “laico” - non si limita a garantire formalmente la libertà e il pluralismo religioso, ma si attiva, anche sostanzialmente, mediante una serie di *interventi propulsivi* (aiuti economici, agevolazioni ed esenzioni fiscali, assistenza spirituale negli istituti “segreganti”, istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, ecc.) diretti a sostenere e a promuovere il fenomeno religioso, onde rendere effettivo il godimento della libertà religiosa dei suoi consociati e delle istituzioni religiose cui gli stessi possono aderire<sup>91</sup>.

Ne discende, che il principio di laicità dello Stato non solo è uno dei profili identificativi della “forma di Stato delineata nella Carta costituzionale”<sup>92</sup> - non solo, cioè, concorre a delineare la *struttura* e *l’essenza* (la dimensione *interna*) dello Stato<sup>93</sup> - ma qualifica e caratterizza anche (in proiezione *esterna*) il sistema dei “rapporti” fra la Repubblica e le confessioni religiose in Italia. In tal modo, la *laicità* influenza l’assetto democratico dello Stato, plasma il sistema democratico, concorrendo a renderlo “aperto”, pluralista e partecipato: contribuisce, cioè, a delineare un orizzonte democratico che si apre al coinvolgimento delle diverse componenti sociali (tra cui quelle religiose) caratterizzanti le dinamiche esistenziali statali.

---

<sup>90</sup> Giustificando, così, fra l’altro, la conformità a Costituzione delle norme concordatarie vigenti in materia di insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche italiane: cfr. Corte cost. sent. 12 aprile 1989, n. 203, in *Foro it.*, 1989, I, c. 1333 ss.; sent. 14 gennaio 1991, n. 13, in *Dir. eccl.*, 1991, II, p. 283 ss.; sent. 22 giugno 1992, n. 290, *ivi*, 1992, II, p. 312 ss.

<sup>91</sup> Cfr. particolarmente al riguardo, C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 204 ss.; ID., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 117 ss., specialmente p. 120 ss.; T. MAURO, voce *Interventi dello Stato in materia religiosa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, UTET, Torino, 1993, p. 501 ss.; P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984, *passim*, e specialmente p. 23 ss.; L. MUSSELLI, V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma-Bari 2005, p. 269 ss.

<sup>92</sup> Corte cost. sent. 12 aprile 1989, cit. Sul punto, cfr. S. DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 148 ss.

<sup>93</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell’esperienza giuridica contemporanea*, Studium, Roma, 1992, p. 74.



Sotto il profilo sistematico,

“il principio di laicità, non esplicitamente formulato nel testo costituzionale, è tuttavia desumibile da numerose disposizioni costituzionali e assurge addirittura - come la stessa Corte costituzionale ha affermato con una importante, seppur tardiva, sentenza - a principio *supremo* dell’ordinamento costituzionale. Sotto il suo presidio acquista una particolare valenza il diritto di libertà religiosa in senso collettivo, specificamente in quella dimensione che si esprime nelle cosiddette confessioni religiose”<sup>94</sup>.

Esse, oltre al “diritto a vedere riconosciuta la propria identità”, e, in particolare, a “darsi propri ordinamenti giuridici (art. 7, 1° comma; art. 8, 2° comma)”, oltre al “diritto a pretendere nell’ordinamento statale una disciplina giuridica negoziata dalle autorità confessionali con le competenti autorità *statali* (c.d. *principio pattizio*, di cui al 2° comma dell’art. 7 e al 3° comma dell’art. 8)”<sup>95</sup>, risultano “egualmente libere davanti alla legge” (art. 8, primo comma, Cost. italiana).

Accogliendo il postulato del *favor religionis* - in base al quale l’esperienza religiosa è considerata importante fattore di crescita dell’uomo, e di affermazione e di sviluppo della sua stessa personalità - la Costituzione riconosce alle confessioni religiose una particolare funzione di natura civile e sociale, considerandole fondamentali strumenti di formazione e di integrazione dei consociati nel quadro generale della comunità politica statale. In particolare, le confessioni religiose sono considerate elementi essenziali, che possono efficacemente concorrere - insieme ad altri fattori e ad altre formazioni sociali di differente natura - alla promozione, alla sollecitazione, alla stimolazione e alla crescita della personalità umana, nel quadro di una società democratica e “plurale”, che riconosce alla persona umana una posizione assiologica e sistematica centrale.

Con la “negoziata legislativa” fra Stato e istituzioni religiose prevista dagli artt. 7 e 8 Cost. italiana, lo stesso testo costituzionale ha inteso valorizzare il ruolo e la partecipazione “democratica” delle confessioni religiose al procedimento di produzione delle norme bilaterali concernenti determinate “materie miste”, considerando la disciplina giuridica di volta in volta prodotta attraverso l’accordo bilaterale e pattizio siccome esecutiva e imperativa anche nei confronti delle competenti autorità italiane. La partecipazione “democratica” delle istituzioni religiose a tali processi decisionali riguardanti il *livello sovrano* del “potere legislativo” concorre a

---

<sup>94</sup> G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 11.

<sup>95</sup> G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso*, cit., p. 11.



delineare un quadro democratico *aperto* e progressivo, di tipo pluralistico e di carattere partecipativo e “diffuso”: evidenziando, così, anche da questa particolare angolazione, la natura essenzialmente *sostanziale*, e non meramente *formale*, del sistema democratico italiano.

La Costituzione italiana valorizza, dunque, il *ruolo pubblico* delle confessioni religiose, in quanto, accanto e in modo complementare rispetto alle altre istituzioni sociali, esse sono ritenute concorrere - in modo *qualitativo* - all'affermazione e alla crescita integrale della persona umana.

Nello svolgere tale rilevante funzione nell'ambito delle dinamiche ordinamentali, le confessioni religiose sono riconosciute, esattamente, quali “formazioni sociali” (art. 2 Cost. italiana). Sulla base di tale qualificazione normativa, la Costituzione italiana riconosce alle comunità religiose né natura giuridica “privata” - riconducendole alle diverse private associazioni - né natura giuridica “pubblica” - assimilandole alle varie figure di enti pubblici integrati nella struttura statale. Esse sono considerate, invece, come soggetti o istituzioni “sociali” (una sorta di “categoria autonoma”), come figure giuridiche soggettive aventi natura “sociale”, in quanto svolgenti compiti e attività che ricadono nella sfera relazionale della società civile e che non vengono e (forse) non possono essere svolti né a livello soggettivo strettamente privato, né a livello istituzionale statale.

Volendo inquadrare il fenomeno in una prospettiva comparativa, a differenza dall'esperienza confessionale tedesca, nel caso italiano le comunità religiose si vedono riconosciuta dalla Costituzione del 1948 una funzione sociale e “pubblica” (in quanto potenzialmente incidente nella sfera “pubblica” dello Stato, secondo le forme e le modalità sopra ricordate), ma non presentano - dal punto di vista strettamente tecnico - natura giuridica “pubblica”.

Da questo punto di vista, invece, la rilevanza che alcune istituzioni religiose presentano nell'ordinamento tedesco presenta tratti di particolare originalità.

Mentre, infatti, l'esperienza dimostra che le confessioni religiose possono rivestire, in coerenza al relativo sistema, la qualità di soggetti o di istituzioni di natura giuridica “pubblica” negli Stati confessionisti (per esempio, Danimarca, Grecia), dove le religioni ufficiali possono concorrere a qualificare e a ‘conformare’ l'identità nazionale o politica dello Stato confessionista, fino a poterne integrare strutturalmente l'organizzazione istituzionale (per esempio, Inghilterra). Diversamente, il loro *status* giuspubblicistico - derivante espressamente dal dettato costituzionale tedesco che le considera “corporazioni di diritto pubblico” - in uno Stato



*laico* come la Germania, rappresenta un *unicum*, un caso del tutto singolare e originale.

In conclusione, al di là della diversa natura giuridica che le confessioni religiose possono rivestire, a seconda dei casi - rispettivamente - in Germania e in Italia, sembra possibile evidenziare l'esistenza di un elemento di identificazione che comunque le accomuna. Infatti, dal punto di vista funzionale, in entrambi gli ordinamenti statali, le comunità religiose esercitano un qualificato ruolo "sociale", che viene svolto nella sfera giuridica "pubblica" di ciascuna società statale, e che le rispettive Costituzioni riconoscono e valorizzano.

Fino al punto di poter considerare tale ruolo *pubblico* confessionale - nella dimensione giuridica europea - quale elemento valoriale integrante quelle "tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri", che - secondo quanto previsto dall'art. 6, terzo comma, del TUE - "fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".