



Anna Sammassimo

(ricercatrice di Diritto canonico presso la Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano)

L'amministrazione dei culti in Francia *

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La Francia e l'amministrazione dei culti - 3. *Le bureau central des cultes*: 3.1 - Le origini: dal Consolato al periodo imperiale; 3.2 - dalla Prima alla Seconda Restaurazione; 3.3 - dalla Monarchia di luglio alla Legge sulla separazione; 3.4 - le competenze - 4. *Le bureau des cultes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle*: 4.1 - la specificità dell'Alsazia-Mosella; 4.2 - le origini del *bureau*; 4.3 - le competenze - 5. *Il conseiller pour les affaires religieuses*: 5.1 - le origini; 5.2 - la posizione fuori dagli schemi; 5.3 - le competenze - 6. Conclusioni.

1 - Introduzione

All'inizio del '900, avviando il suo memorabile studio sulla amministrazione ecclesiastica, Arturo Carlo Jemolo ricordava che "l'attività dello Stato designata col nome di *amministrazione* comprende anche una serie di rapporti i quali si stabiliscono tra lo Stato stesso e le Chiese o determinati enti ecclesiastici o persone che occupano una speciale posizione in seno alle Chiese, per il conseguimento di quei fini d'interesse generale il cui raggiungimento forma la ragion d'essere dell'organizzazione statale"¹.

Essendo, l'amministrazione, quella attività concreta attraverso cui lo Stato persegue i propri interessi², è pienamente logico nonché legittimo che essa abbracci

"quanto si riferisce all'azione statale esplicantesi nei riguardi delle Chiese; infatti, comunque s'interpreti e si spieghi quest'azione, certo si è che con essa lo Stato persegue il raggiungimento de' suoi fini di

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ **A.C. JEMOLO**, *L'amministrazione ecclesiastica*, in *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Società editrice libraria, Milano, 1915-1932, vol. X t. I, p. 7.

² **S. ROMANO**, *Principii di diritto amministrativo italiano*, 3^a ed., Milano, 1912, p. 1 ss.



civiltà nel campo della vita intellettuale e mira direttamente ad un proprio interesse”³.

L’esistenza di un tale settore nell’amministrazione degli Stati moderni è non solo pienamente legittima, ma addirittura doverosa ove si pensi che l’interesse religioso, “nel suo aspetto indifferenziato, deve ritenersi proprio dell’intera collettività statale e può fondatamente definirsi interesse pubblico generale, costituzionalmente qualificato e protetto”⁴. Negli Stati moderni, infatti, l’organizzazione amministrativa pubblica costituisce la struttura operativa ed efficiente predisposta dalle forze politiche dominanti per andare incontro a determinati bisogni avvertiti dalla società civile e comporre, alla luce della Carta Costituzionale e dei principi generali dell’ordinamento, i potenziali conflitti tra diversi interessi di tipo settoriale, tra i quali quello religioso.

Dunque, trattare dell’amministrazione dei culti di un Paese è un po’ come delineare il regime dei culti di quel Paese: in entrambi i casi s’intende offrire uno sguardo d’insieme sul sistema di relazioni che intercorrono tra quello Stato e le confessioni religiose con cui esso viene a contatto.

Ciò che cambia è la prospettiva da cui si parte per analizzare tale sistema. Se oggetto di analisi è il regime dei culti, la prospettiva è quella delle confessioni religiose e dei vantaggi di cui queste possono godere entrando in qualche modo a contatto con uno Stato. Se, invece, oggetto di indagine è l’amministrazione dei culti, la prospettiva sarà quella dello Stato che deve provvedere ad una struttura che sia competente per tutto ciò che possa concernere le confessioni religiose e sia, al contempo, giuridicamente rilevante.

2 - La Francia e l’amministrazione dei culti

L’espressione “amministrazione dei culti” nasce letteralmente nella Francia del XIX secolo quando il Concordato del 1801 fa dei culti un servizio pubblico e degli ecclesiastici un corpo di *fonctionnaires nommés*⁵:

³ A.C. JEMOLO, *L’amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 7; cfr. al riguardo anche F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, 2^a ed., CEDAM, Padova, 1914, vol. I, p. 72 ss.

⁴ G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione: i problemi del diritto ecclesiastico nella attuale esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 32.

⁵ Cfr. M. BRISACIER, *Le ministère de l’Intérieur et les Cultes*, in *Histoire du Ministère de l’Intérieur de 1790 à nos jours*, La Documentation française, Paris, 1994, p. 246 ss.; J. TULARD, *La fonctionnarisation des cultes sous le Consulat et ses conséquences*, in *Revue des*



essa viene ad indicare appunto quel settore dell'amministrazione statale che, in pieno periodo concordatario, si occupa dei problemi, delle rivendicazioni e delle esigenze dei culti religiosi presenti sul territorio della nazione.

Sono trascorsi più di due secoli da allora ed il regime concordatario instaurato da Napoleone Bonaparte ha ceduto il passo ad un sistema di separazione tra lo Stato e le Chiese⁶. L'amministrazione dei culti in Francia è, però, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, ancora ben strutturata e consta di:

- un *bureau central des cultes* presso la *Direction des libertés publiques et des affaires juridiques*⁷ del *ministère de l'Intérieur*: è competente su tutte le questioni relative ai

sciences morales et politiques, 1994, p. 137 ss .

⁶ Per una conoscenza del sistema di relazioni tra Stato e Chiesa in Francia cfr. in particolare **P. SABATIER**, *À propos de la séparation des Églises et de l'État*, Fischbacher, Paris, 1905; **G. AMBROSINI**, *Il diritto ecclesiastico francese odierno*, ed. Luigi Pierro, Napoli, 1909; **V. DEL GIUDICE**, *La separazione tra Stato e Chiesa come concetto giuridico*, Cooperativa Tipografica Manunzio, Roma, 1913; **M. FALCO**, *Il concetto giuridico di separazione della chiesa dallo Stato: prolusione al corso di diritto ecclesiastico tenuta nella Università di Parma il dì XVII gennaio MDCCCXIII*, Fratelli Bocca, Torino, 1913; **F. RUFFINI**, *La separazione dello Stato dalla Chiesa in Francia*, in **ID.**, *Scritti giuridici minori*, a cura di A.C. Jemolo, M. Falco, Giuffrè, Milano, 1936, p. 339 ss.; **O. GIACCHI**, *La politica ecclesiastica della Terza Repubblica. I (1878-1903)*, in **ID.**, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)*, vol. II, Milano, 1981, pp. 49-64; **O. GIACCHI**, *La politica ecclesiastica della Terza Repubblica. I (1902-1907)*, in **ID.**, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)*, vol. II, cit., pp. 65-79; **O. GIACCHI**, *La politica ecclesiastica della Terza Repubblica. I (1907-1914)*, in **ID.**, *Chiesa e Stato nella esperienza giuridica (1933-1980)*, vol. II, cit., pp. 80-90; **W. SCHURER**, *Aristide Briand und die Trennung von Kirche und Staat in Frankreich*, Verlag für Recht und Gesellschaft, Basel Leipzig, 1939; **L.V. MÉJAN**, *La séparation des églises et de l'état. L'oeuvre de Louis Méjan, dernier directeur de l'administration des cultes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1959; **J.M. MAYEUR**, *la séparation de l'Église et de l'État*, Juilliard, Paris, 1969; **L. GOVERNATORI RENZONI**, *La separazione tra Stato e Chiese in Francia e la tutela degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1977; **J.J. CHEVALLIER, G. Conac**, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, 1991; **B. BASDEVANT-GAUDEMET**, *Stato e Chiesa in Francia*, in **AA. VV.** *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, ed. G. Robbers, Baden-Baden, 1996, p. 125 ss.

⁷ L' Art. 5 dell'Arrêté du 28 novembre 2008 portant organisation et attributions de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, come modificato dall'art. 3 dell'Arrêté du 27 août 2010 prevede che: "La sous-direction des libertés publiques comprend:

- le bureau de la liberté individuelle ;
- le bureau des questions pénales ;
- le bureau des associations et fondations ;
- le bureau central des cultes ;
- le bureau des cultes du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;



culti e che possano coinvolgere o interessare organi determinati dell'amministrazione francese, come prefetti, sindaci comunali e simili;

- un *bureau des cultes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle* sempre presso la stessa Direzione: tratta tutte le questioni relative ai culti, e che non rientrino nella competenza del *conseiller pour les affaires religieuses*, in quei dipartimenti della Francia - e cioè Alsazia e Lorena - dove vige ancora il Concordato napoleonico del 1801;

- un *conseiller pour les affaires religieuses* presso il *ministère des Affaires Étrangères* il quale, pur non essendo incardinato nella cornice ministeriale, lavora alle dirette dipendenze del ministro: si occupa principalmente di questioni diplomatiche, cioè intrattiene rapporti con la Santa Sede per il culto cattolico e con le relative rappresentanze per gli altri culti, per dare una disciplina od una soluzione concordata a problemi che interessino sia lo Stato che le confessioni e che debbano essere trattati con particolare delicatezza.

È difficile individuare con precisione funzione e competenze di questi organi e ciò per diversi e concorrenti fattori:

- (i) innanzitutto per l'inesistenza di documenti legislativi che ne disciplinino puntualmente l'organico, le attribuzioni e l'attività;
- (ii) in secondo luogo, per la particolare delicatezza delle questioni che vengono trattate, che presentano allo stesso tempo aspetti di diritto esterno ed interno e che spesso si risolvono in accordi informali o vanno a confluire nella soluzione di problemi di portata più generale (ad esempio, nella normativa fiscale);
- (iii) ancora, per il fatto che, non essendo nettamente individuata la ripartizione di competenze tra il *conseiller auprès les Affaires Étrangères* ed i *bureaux auprès l'Intérieur*, si verificano spesso interferenze se non veri e propri rapporti di collaborazione;
- (iv) infine, per la peculiarità dello stesso panorama francese.

Trattasi, infatti, di una situazione non solo particolarmente complessa, ma anche del tutto originale.

In Francia vige dal 1905 la cd. Legge di separazione dello Stato dalle Chiese eppure nei dipartimenti di Alsazia e Mosella è ancora in vigore il Concordato napoleonico mentre in alcuni territori d'Oltre-Mare vigono situazioni di *entente cordiale*⁸.

— *le bureau de la nationalité, des titres d'identité et de voyage*".

⁸ Nei regimi coloniali di Martinica, Guadalupa e Riunione il concordato del 1801 era stato introdotto nel 1850 e se poi il decreto del 6 febbraio 1911 aveva esteso a questi territori la legge di separazione, i decreti Mandel del 16 gennaio e 6 dicembre 1939 hanno ristabilito un regime appunto di cd. *entente cordiale*. Nella Guiana francese non sono stati introdotti né il Concordato né la legge di separazione, per cui è ancora in vigore il regime instaurato da Carlo V cui si aggiungono semplicemente i benefici previsti dalle disposizioni dei decreti Mandel. A Mayotte non si applica il regime di separazione ed il



Non solo.

Lo Stato francese, per la Legge del 1905, non riconosce né sovvenziona alcun culto, eppure li “conosce” tutti, sia sul piano sociale che su quello fiscale, attraverso le loro strutture intermedie: associazioni di culto, associazioni diocesane e congregazioni⁹.

I ministri di culto non sono più dei funzionari pubblici, ma nei loro confronti sono ancora in vigore disposizioni particolari e specifiche incapacità, soprattutto in materia civile e penale.

La Francia, dunque, pur avendo adottato un regime di separazione, è sicuramente un Paese in cui i rapporti e le interferenze tra le confessioni religiose e le istituzioni pubbliche sono molto rilevanti.

Il presente studio intende ripercorrere brevemente le origini della amministrazione dei culti di questo Paese per arrivare ad individuarne competenze e funzioni attuali ed a dimostrare che tale struttura ha costituito e costituisce ancora oggi un importante strumento di interpretazione e finanche di

Prefetto nomina le autorità religiose mussulmane che sono pure remunerate con fondi pubblici. Neppure a Saint-Pierre e Miquelon sono mai stati introdotti il concordato o la legge di separazione ed il regime vigente è quello instaurato dai decreti di Mandel: il clero è remunerato dallo Stato e le chiese appartengono ai Comuni che provvedono alla loro manutenzione. Lo stesso vale per la Polinesia: non essendo stati introdotti né il concordato del 1801 né la legge del 1905, i decreti Mandel trovano applicazione per quanto concerne il culto cattolico, mentre un decreto del 7 luglio 1927 riconosce ai protestanti, che sono la maggioranza della popolazione del Paese, uno speciale statuto civile. In questo territorio vige, inoltre, un regime molto simile a quello previsto dagli accordi Briand-Ceretti che, pur non direttamente applicabili, sono richiamati da uno scambio di lettere del 7 e 19 giugno del 1951. Infine, anche nelle isole Marchesi vige il regime dei decreti Mandel, come pure in Wallis, Futuna e Nuova-Caledonia. Quanto ai territori australe ed antartico, in cui non si ha nessuna legislazione in materia religiosa, essi sono di competenza della congregazione dei vescovi e sono stati affidati alla cura pastorale dell'Arcivescovo di Parigi. Teoricamente dovrebbe ivi trovare applicazione il regime di separazione ed invece vige, come in Polinesia, quello instaurato dallo scambio di lettere del 1951; cfr. **A. BAZOCHE**, *Le régime légal des cultes en France*, Paris, 1948; **A. DANSETTE**, *Chiesa e Stato nella Francia contemporanea*, Firenze, 1959; **G.M. LEPOINTE**, *Les Rapports de l'Église et de l'État en France*, Presses Universitaires de France, Paris, 1960; **A.F. VON CAMPENHAUSEN**, *L'Église et l'État en France*, traduction de M. Deviguot, Paris, 1964. Cfr. anche www.vie-publique.fr/politiques-publiques/etat-cultes-laicite/droit-local-cultes/.

⁹ Cfr. **J. KERLÉVÉO**, *L'Église catholique en régime français de séparation*, 3 voll., Impr. Jean Mordacq, Aire-sur-la-Lys, 1951; **J. FOYER**, *De la séparation aux associations diocésaines*, in *Revue de sciences morales*, 1994, p. 152 ss.; **J.P. DURAND**, *La liberté des congrégations religieuses en France*, 3 voll., Cerf, Paris, 1999; **AA. VV.**, *Le grand exil des congrégations religieuses françaises: 1901-1904. Colloque international de Lyon*, Paris 2005.



“mediazione liberale”¹⁰ della Legge sulla separazione tra lo Stato e le Chiese e dello stesso concetto di laicità¹¹.

¹⁰ **D. LESCHI**, *L'administration des cultes en France. Le bureau des cultes*, in **AA. VV.**, *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, Leuven, 2008, p. 87 ss.

¹¹ Non si entrerà, in questa sede, sul dibattito intorno al concetto di laicità. Sull'argomento cfr., per una bibliografia minima, **A.C. JEMOLO**, *Le problème de la laïcité*, in **AA. VV.**, *La laïcité*, a cura dell'Université d'Aix-Marseille e del Centre de Sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, Paris, 1960, p. 459 ss.; **J.B. TROTABAS**, *La notion de laïcité dans le droit de l'Église catholique et de l'État républicain*, a cura dell'Université d'Aix-Marseille e della Faculté de Droit et de Sciences Économiques, Paris, 1961; **P. BASTID**, *Cours de droit constitutionnel. La laïcité de l'État*, ed. les Cours de Droit, Paris, 1962; **AA. VV.**, *Les catholiques français et l'héritage de 1789. Actes du colloque de l'Institut Catholique de Paris, 9-11 mars 1989*, Pierre Colin, Paris, 1989; **AA. VV.**, *La laïcité au défit de la modernité*, sous la direction de J.B. d'Onorio, Paris, 1990; **AA. VV.**, *Ripensare la laïcità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, a cura di G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 1993; **AA. VV.**, *Histoire de la laïcité*, Besançon, 1994 ; **A. DIERKENS**, *Pluralisme religieux et laïcités dans l'Union Européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994; **P. LASSIEUR**, *La laïcité est-elle la neutralité ? Histoire du débat: depuis 1850 jusqu' aux manuels de philosophie d'aujourd' hui*, ed. François-Xavier de Guibert, Paris, 1995; **AA. VV.**, *La laïcité. Évolutions et enjeux*, sous la direction de J. Baubérot, Paris, 1996; **AA. VV.**, *Il principio di laicità nello Stato democratico*, a cura di M. Tedeschi, Soveria Mannelli (CZ), 1996; **AA. VV.**, *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Giuffrè, Milano, 2006; **A. FERRARI**, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Giappichelli, Torino, 2002; **P. CAVANA**, *I segni della discordia: laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004; **ID.**, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 2006, vol. IV, p. 515 ss.; **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2007; **M.C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2007; **G. CIMBALO**, *Laicità come strumento di educazione alla convivenza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2007; **P. CAVANA**, *Laicità e simboli religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2007; **R. COPPOLA**, *Laicità relativa*, in **AA. VV.**, *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, a cura di P. Picozza e G. Rivetti, Giuffrè, Milano, 2007, p. 103 ss.; **B. RANDAZZO**, *Le laicità*, in **ID.**, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 95-178; **P. CAVANA**, *Laicità dello Stato: da concetto ideologico a principio giuridico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2008; **F. CORDERO**, *Pensare laico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2008; **G. GAUTHIER**, *La laïcité, malade de l'adjectivité*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2009; **N. COLAIANNI**, *La laicità al tempo della globalizzazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2009; **C. CARDIA**, *Laicità, diritti umani, cultura relativistica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2009; **M. D'ARIENZO**, *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2011; **C. CARDIA**, *Il simbolo religioso e culturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2012; **G. DALLA TORRE**, *Sana laicità o laicità positiva?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit.,



3 - Le bureau central des cultes

3.1 - Le origini: dal Consolato al periodo imperiale

La nascita ufficiale dell'amministrazione dei culti in Francia può ben datarsi il 7 ottobre 1801, o meglio, secondo il calendario della Rivoluzione francese, il 15 *vendémiaire an X*¹². Sono trascorsi pochi mesi dalla *Convention de messidor an IX*, ossia dal Concordato firmato il 15 luglio dello stesso anno tra Napoleone Bonaparte e Pio VII¹³, con cui vengono riallacciate le relazioni tra la Francia e la Santa Sede, dopo la morte di Pio VI avvenuta in prigionia proprio sul suolo francese.

In tale data viene allora istituito presso il governo francese un consigliere di Stato con il compito di occuparsi di tutte le questioni riguardanti i culti¹⁴. Il Primo Console chiama a ricoprire tale carica Jean-Etienne Portalis¹⁵, l'autore dei cd. *Articoli organici*¹⁶, disattendendo e profondamente deludendo chi si aspettava che la scelta ricadesse su un esponente della Chiesa cattolica: ma nei progetti di Napoleone mai un ecclesiastico avrebbe potuto e dovuto essere responsabile amministrativo dei culti¹⁷.

novembre 2012.

¹² Al riguardo cfr. J.M. LENIAUD, *L'administration des Cultes pendant la période concordataire*, NEL, Paris, 1988, p. 85; ID., *L'Organisation de l'Administration des cultes (1801-1911)*, in AA. VV., *Administration et Église*, Ed. Librairie Droz, Genève, 1987, p. 11 ss. Sulla politica concordataria di Pio XI cfr. O. FUMAGALLI CARULLI, *Il Concordato lateranense: libertà della Chiesa e dei cattolici*, in AA. VV., *Studi in onore di Enrico De Mita*, Napoli, 2012, vol. I, p. 471 ss.

¹³ Al riguardo cfr. F. CARD. CAVAGNIS, *De Concordato napoleonico pro Gallia de articulis organicis ; de lege 9 dec. 1905 separationis Reipublicae Gallicae ab ecclesiis*, Desclée-Lefebvre et Soc., Romae, 1906; S. DELACROIX, *La Réorganisation de l'Église de France après la Révolution (1801-1809)*, Éditions du Vitrail, Paris, 1962; J. TULARD, *Le Concordat de 1801*, in AA. VV., *Administration et Église*, cit., p. 5 ss.; B. BASDEVANT-GAUDEMET, *Le jeu concordataire dans la France du XIX siècle*, Paris, 1988.

¹⁴ L'art. 1 dell'arrêté reso dai Consoli in Consiglio di Stato recita: "Il y aura, auprès du gouvernement, un conseiller d'État chargé de toutes les affaires concernant les cultes"; cfr. J.M. LENIAUD, *L'administration des Cultes pendant la période concordataire*, cit., p. 85.

¹⁵ Jean-Etienne Portalis, 1747-1807; di lui abbiamo numerose biografie, tra cui quella di R. LAVOLLEE, *Portalis, sa vie, son oeuvre*, Paris, 1889, e quella di C. LANGLOIS, *Philosophe sans impiété et religieux sans fanatisme: Portalis et l'idéologie du système concordataire*, in *Arch. Sc. soc. des Rel.* 1988, vol. LXVI/I, p. 25 ss.

¹⁶ Cfr., tra gli altri, L. GOVERNATORI RENZONI, *La separazione tra Stato e Chiesa in Francia e la tutela degli interessi religiosi*, cit., p. 16 ss. e J.M. LENIAUD, *L'administration des Cultes pendant la période concordataire*, cit., p. 19 ss.

¹⁷ Cfr. quanto riportato nel *Journal et mémoires du marquis d'Argenson*, t. IV, Paris, 1862,



Il suddetto consigliere di Stato, una volta divenuto *chef du service des cultes*, viene collocato direttamente presso il governo¹⁸, in una situazione analoga a quella del *ministre de la Feuille* o segretario di coscienza che, nell'*Ancien Régime*, lavorava a stretto contatto con il re e si occupava dell'attribuzione dei benefici ecclesiastici.

La competenza di questa figura é molto vasta e si estende a tutte le questioni riguardanti i culti. Le sue funzioni sono puntualmente delineate dal provvedimento che lo ha istituito:

*“présenter les projets de loi, réglements, arrêtés et décisions touchant la matière des cultes; proposer à la nomination du premier consul les sujets propres à remplir les places de ministres des différents cultes; examiner, avant leur publication en France, tous les rescrits, bulles et brefs de la cour de Rome; entretenir toute correspondance intérieure relative à ces objets”*¹⁹.

Dal 1801 il servizio dei culti aumenta progressivamente il suo organico fino a diventare, nel 1804, un vero e proprio ministero. Ma é solo nel 1810 che la sua organizzazione viene razionalizzata con la ripartizione delle competenze tra il segretariato generale e quattro divisioni: due per il culto cattolico (la prima con competenza sulle nomine, le ordinazioni, le congregazioni religiose e tutte le questioni connesse alle persone degli ecclesiastici, la seconda invece sui beni ecclesiastici e gli edifici di culto), una per i culti non cattolici ed una per la contabilità.

3.2 - Dalla Prima alla Seconda Restaurazione

Il Ministero viene soppresso il 3 aprile 1814, agli inizi della prima Restaurazione, nel momento in cui la religione cattolica torna ad essere la religione di Stato²⁰.

I *services des cultes* sono riuniti al Ministero dell'Interno ed il 13 agosto vengono ricostituite le quattro divisioni del periodo imperiale sotto un amministratore generale per gli affari ecclesiastici. Il successivo 24

p. 50.

¹⁸ L'art. 2 dell'*arrêté* del 7 ottobre 1801 precisa: *“ce conseiller d'Etat travaille directement avec les consuls”*.

¹⁹ Art. 3 dell'*arrêté* del 7 ottobre 1801; per un approfondimento di tali competenze cfr. J.M. LENIAUD, *L'administration des Cultes pendant la période concordataire*, cit., pp. 87-88; M.H. JETTE, *France religieuse sous la Révolution et l'Empire*, Casterman, Paris Tournai, 1958.

²⁰ Al riguardo cfr. in particolare la ricostruzione contenuta nello studio di E. HEPP, *Les vicissitudes de l'administration des cultes*, in *Revue générale d'administration* mai-août 1885, pp. 5-30.



settembre, però, con quello che sembra un vero e proprio ritorno al sistema dell'*Ancien Régime*, l'amministrazione generale dei culti viene gravemente mutilata con l'attribuzione al *grand Aumônier* di Francia del "*droit exclusif de présentation aux titres ecclésiastiques et aux bourses fondées dans les séminaires*"²¹.

L'organizzazione anzi descritta continua a subire improvvise variazioni e repentini cambiamenti, fino a quando, il 26 agosto 1824 viene creato un *Ministère des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique*, il cui titolare è Mgr Frayssinous, vescovo di Hermopolis e primo cappellano del re. In esso vengono riunite però le sole le divisioni relative al culto cattolico. La gestione dei culti non cattolici resta infatti al Ministero dell'Interno: viene costituito un apposito *bureau* sotto la guida del protestante Georges Cuvier nell'ambito della divisione dei culti non cattolici, delle scienze, Lettere e Belle-Arti, dei giornali e dei teatri²².

3.3 - Dalla Monarchia di luglio alla Legge sulla separazione

Con la Monarchia di luglio assistiamo ad continuo *rattachement* della divisione da un Ministero all'altro (Istruzione pubblica, Interno e Giustizia), non tanto per scelte ideologiche o politiche in senso generale, quanto per il personale interesse, di volta in volta, di un Ministro o di un altro di attrarlo a sé²³. A dispetto di ciò, l'amministrazione dei culti assume le vesti di un servizio autonomo, di una sorta di "piccolo ministero" che riesce a mantenere autonomia ed indipendenza pur dovendo cambiare frequentemente sede.

La struttura consolidata tra giugno 1839 ed ottobre 1840 con il rango di "direzione" rimarrà pressoché invariata fino al 1906 con la suddivisione in quattro sezioni, due per il culto cattolico, una per i culti acattolici ed una per la contabilità (tutte diventate sotto-direzioni dal 1844)²⁴.

²¹ Cfr. il testo dell'ordinanza riportato da J.M. LENIAUD, *L'administration des Cultes pendant la période concordataire*, cit., pp. 91-92.

²² Cfr. P. DELPUECH, *Les membres des cabinets ministériels*, cit., p. 116, nonché M. BESSON, *Vie de M. l'abbé Besson, ancien secrétaire general des affaires ecclésiastiques, chanoine onoraire*, Besançon, 1862.

²³ Al riguardo cfr. in particolare la ricostruzione contenuta nello studio di P. DURAND-BARTHEZ, *Histoire du ministère de la Justice*, Paris, 1973, pp. 46-57; A.J. TUDESQ, *Les directeurs de ministère sous la Monarchie de juillet*, in AA. VV., *Les directeurs de ministère en France (XIX-XX siècles)*, Genève, 1976.

²⁴ Cfr. al riguardo la normativa citata in J.M. LENIAUD, *L'administration des Cultes pendant la période concordataire*, cit., pp. 99-100.



Se, però, tra il 1848 ed il 1850 l'attenzione del *service* è focalizzata alla migliore gestione possibile della questione degli edifici di culti, il periodo del cd. Secondo Impero costituisce, per ovvie ragioni, una sorta di momento d'oro per il servizio relativo al culto cattolico.

Sotto la Terza Repubblica viene soppressa la figura del direttore dei culti: se ciò viene apparentemente giustificato con la necessità di una gestione più collegiale del servizio da parte dei quattro capo-divisione, in realtà risponde all'interesse dell'allora ministro dell'Istruzione Pubblica e dei Culti, Jules Simon, di attrarre sotto la sua personale direzione il servizio. Si tratta solo di una breve parentesi temporale (dal 1871 al 1879), ma è importante perché Simon, intuito che i veri artefici della politica ecclesiastica siano i direttori dei culti, tenta di "interrompere" questo sistema per assumere, come Ministro, una gestione più personale del settore.

I suoi successori non ne seguono l'esempio e ripristinano la situazione antecedente. Così, fino a quando l'organico prevede un posto da direttore, questi resta in carica per molto tempo a differenza dei Ministri che si succedono con maggiore rapidità. Tale stabilità temporale garantisce anche la possibilità, per i culti, di poter contare su di una continuità di indirizzo nonché, per gli stessi direttori, di poter affermare appunto una propria "politica" personale.

Si contano venti direttori dal 15 luglio 1801 al 1911, da Etienne Portalis a Louis Mejan, che ricopre la carica dal 1907 al 1911, quando essa viene eliminata, con decreto del 17 agosto, a seguito dell'emanazione della Legge cd. di separazione²⁵ lasciando il posto ai tre *bureaux de la Séparation, des congrégations et de la comptabilité*, che poi confluiranno a loro volta nel *bureau des cultes*.

3.4 - Le competenze

Il *bureau central des cultes* è dunque oggi competente per l'intero territorio francese, esclusi i dipartimenti di Alsazia e Mosella, su tutte le questioni giuridiche concernenti i culti e questo sia quanto al regime di separazione di cui alla Legge del 1905 sia quanto ai diversi regimi di culto in vigore nei territori cd. di Oltremare²⁶.

²⁵ Sull'argomento cfr. **W. SCHURER**, *Aristide Briand und die Trennung von Kirche und Staat in Frankreich*, cit.; **L.V. MÉJAN**, *La séparation des églises et de l'état. L'oeuvre de Louis Méjan, dernier directeur de l'administration des cultes*, cit.

²⁶ **M. BRISACIER**, *Le ministère de l'Intérieur et les Cultes*, cit., p. 259 ss.; **X. DELSOS**, *Droit des cultes: personnes, activités, biens et structures*, Dalloz, Paris, 2005.



Scendendo nello specifico, il più antico e sicuramente particolare compito del *bureau des cultes* concerne la nomina dei vescovi della religione cattolica, relativamente alla quale l'*Aide-mémoire Gasparri* riconosce un *droit d'objection d'ordre politique* al governo francese²⁷. Trattasi di un vero e proprio intervento nella provvista delle diocesi sotto forma di "prenotificazione ufficiosa" per cui la S. Sede "*praesignat, officiose, seu secreto et confidentialiter gubierno privilegiato nomen personae electae, antequam nominationis notitias fiat publici iuris*"²⁸. Retaggio, molto probabilmente, delle competenze del *ministère de la Feuille* sotto l'*Ancien Régime*²⁹, tale "*privilegium obiiciendi seu pandendi S. Sedi...rationes ordinis politici, quas gubernium haberet contra personam sibi notificatam, ante institutionem*"³⁰ può essere fatto valere al momento della nomina di un ecclesiastico ad un seggio episcopale - sia come vescovo che come arcivescovo, sia come vescovo coadiutore con diritto di successione - o anche al momento del trasferimento da un seggio ad un altro. In sostanza, nel momento in cui si rende vacante un seggio episcopale, la Santa Sede informa del candidato prescelto il Consigliere per gli Affari Religiosi presso il Ministero degli esteri e questi, a sua volta, si rivolge al *bureau des cultes* presso il Ministero dell'interno affinché raccolga informazioni su tale candidato e verifichi eventuali motivi di opposizione alla nomina.

Nel caso in cui vi sia opposizione, la Santa Sede propone una nuova candidatura tra i tre potenziali candidati scelti da Roma.

La funzione principale del *bureau* è comunque quella di assicurare l'applicazione delle leggi del 1901 e del 1905, provvedendo al riconoscimento legale ed alla tutela delle congregazioni e delle associazioni di culto. Esso, per tale fine, opera in stretta collaborazione con il *bureau des associations et fondations* e svolge un'attività di carattere giuridico ed amministrativo sotto il controllo del Consiglio di Stato ed in stretto contatto con le prefetture e gli altri ministeri interessati³¹.

²⁷ G. FELICIANI, *Autonomia istituzionale della Chiesa*, in AA. VV., *La libertad religiosa. Memoria del IX congreso internacional de derecho canónico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 348 ss.

²⁸ A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, I, Typis Polyglottis Vaticanis, 1958, 4^a ed., p. 394.

²⁹ Nonché residuo di un sistema giurisdizionalista che, almeno in astratto, dovrebbe essere di per sé incompatibile con la Legge di Separazione; per un approfondimento sul sistema giurisdizionalista e sul tema degli *iura circa sacra* cfr. O. FUMAGALLI CARULLI, "A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio". *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Milano, 2007, p. 27 ss.

³⁰ A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, cit., p. 394..

³¹ Cfr. A. DAMIEN, *Le statut juridique des Églises reconnues en France*, in *Revue de*



Al di fuori di questi specifici compiti, si è già detto che il *bureau des cultes* è investito della competenza generale in materia di culti: è impossibile definire esaustivamente le sue mansioni, che sono amplissime e talvolta possono apparire anche bizzarre in un regime di separazione.

Negli ultimi decenni, ad esempio, tale ufficio ha dovuto occuparsi delle “*sonneries de cloches*”³², della ristrutturazione interna di qualche chiesa³³, dei poteri dell’autorità amministrativa nei confronti degli *édifices du culte classés*³⁴, della locazione di canoniche ai ministri di culto, della situazione di determinati monumenti storici sui quali vantavano pretese sia lo Stato che la Chiesa³⁵, dello statuto delle cappelle di ospedali e di scuole, del cd. *affaire du foulard islamique* nelle scuole pubbliche, delle sacrestie, della revisione giudiziaria delle condizioni e dei pesi imposti a determinate liberalità, delle autorizzazioni ad accettare liberalità tra vivi o *mortis causa*, delle autorizzazioni di donazioni fiscalmente deducibili, del regime di previdenza sociale del clero, del trattamento degli anziani sacerdoti che hanno lasciato lo stato clericale, dei concerti nelle chiese, delle processioni, delle attività lucrative di sacerdoti e religiosi.

Così, passano pure attraverso il *bureau des cultes* tutta una serie di informazioni, consultazioni e liti che non necessitano solamente di autorizzazioni o di pareri meramente tecnici, giuridici od amministrativi: in effetti, nel momento in cui una lite investe una questione religiosa oppure riguarda in qualche modo una chiesa, una confessione o un qualsiasi fenomeno ad essa assimilabile, il relativo contenzioso corre sempre il rischio di trasformarsi in una potenziale fonte di conflitti sociali³⁶.

4 - Le bureau des cultes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle

4.1 - La specificità dell’Alsazia-Mosella

l’Académie des sciences morales et politiques 1994, vol. I, p. 284 ss.

³² Questione che è arrivata fino al Consiglio di Stato: cfr. Conseil d’État, 24 febbraio 1912, *Lebon*, p. 250.

³³ Conseil d’État, 15 gennaio 1937, *Lebon*, p. 49.

³⁴ Conseil d’État, 4 novembre 1994, Abbé Chalumey, *Lebon*, p. 491.

³⁵ Quale, ad esempio, la basilica di Saint-Denis.

³⁶ A. DAMIEN, *Quel avenir pour l’administration française? Quelle administration pour les cultes?*, in *La Revue Administrative* 1998, vol. II, n. 301, p. 61 ss.; ID., *Y-a-t-il une politique religieuse en France?*, in *Revue de Droit Canonique*, 1995, vol. I, p. 364 ss.



Nei dipartimenti di Alsazia e Lorena i rapporti tra lo Stato (francese) e le Chiese sono ancora regolati dalla Legge del 18 *Germinal an X* (8 avril 1802), comprensiva del Concordato del 15 luglio 1801 e dei cd. Articoli organici. Tale regime prevede il riconoscimento di quattro culti (*le culte catholique, l'Église luthérienne de la confession d'Augsbourg et l'Église réformée d'Alsace-Moselle, le culte israélite*).

Ad essi sono garantiti una serie di vantaggi cui, però, si affiancano inevitabilmente situazioni di costrizione ed asservimento: le loro istituzioni sono, ad esempio, nella maggior parte dei casi, strutture pubbliche, il loro personale è assimilato ai funzionari ed è remunerato dallo Stato, le loro operazioni economiche sono sottoposte a controlli da parte della pubblica amministrazione.

Tale statuto speciale, però, non comporta limitazioni particolarmente negative nei confronti degli altri culti, i quali beneficiano di una totale libertà di esercizio e possono rivendicare per sé tutti i diritti accordati alle associazioni di culto sul resto del territorio con il vantaggio di poter ricevere anche sovvenzioni pubbliche, non essendo applicabile nell'Alsazia-Mosella la legge di Separazione del 9 dicembre 1905³⁷.

Questa "*specificité cultuelle*" è una tradizione per l'Alsazia (e, in misura minore, anche per la Mosella) ed affonda le sue radici nel XVII sec., quando nella regione, riannessa alla Francia con il Trattato di Westfalia del 1648, resta in vigore il Concordato di Vienna, come nel Sacro Romano Impero germanico. Neppure la revoca dell'Editto di Nantes, quattro anni più tardi, rimette in questione il privilegio.

Dopo la Rivoluzione ed il Concordato del 1801, fino al 1871 la legislazione religiosa applicata ai tre dipartimenti dell'Est è la stessa che nel resto della Francia, ma l'annessione dell'Alsazia alla Germania pone il problema della permanenza in vigore, nella stessa, del sistema concordatario, non essendo più applicabile un trattato internazionale ad un territorio che ormai non rientra nel dominio di uno degli Stati firmatari.

Dopo un periodo di esitazioni e trattative, il Pontefice, il governo tedesco ed il vescovo di Strasburgo decidono di mantenere in vigore tale regime concordatario, per tutti molto vantaggioso.

³⁷ Cfr. tra gli altri M. DENIS, *L'Église et la République en Mayenne 1896-1906*, Libr. C. Klincksieck, Paris, 1967; G. DESOS, *Le régime particulier des cultes dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle*, in *L'Administration*, cit., p. 55 ss.; P. MESSMER, *Les Églises et l'État en Alsace-Moselle*, in *Revue des sciences morales et politiques*, 1994, vol. I, p. 183 ss.; nonché www.vie-publique.fr/politiques-publiques/etat-cultes-laicite/droit-local-cultes/ e www.histoire-politique.fr.



Questione molto simile si pone di nuovo nel 1918 dopo la riannessione alla Francia dei dipartimenti del Reno e della Mosella, ma questa volta riguarda l'introduzione in queste regioni della legge di Separazione del 1905.

La soluzione è data dalle leggi del 17 ottobre 1919 e del 1 giugno 1924, il cui art. 7 § 13 prevede che continuino ad essere applicate *“telles qu’elles sont en viguer dans les trois départements ... les lois locales stivante ... la législation locale sur les cultes et les congregations religieuses”*³⁸.

In un parere del 24 gennaio 1925 il Consiglio di Stato precisa che in virtù di questa legge il regime concordatario, quale risulta dalla legge del 18 *Germinal An X*, è ancora in vigore in Alsazia e Mosella³⁹. Infine, l'art 3 dell'*ordonnance* del 15 settembre 1944, relativa al *rétablissement de la légalité républicaine dans les départements du Bas-Rhin, di Haut-Rhin et de la Moselle*, afferma che *“la législation en viguer dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à la date du 16 juin 1940 est restée seule applicable et est provisoirement maintenue”*⁴⁰.

4.2 - Le origini del bureau

Date le rilevanti implicazioni finanziarie del regime anzi descritto per il budget statale, e le conseguenze che ne possono derivare circa delicati problemi ad esempio in materia di laicità o statuto scolastico, l'amministrazione dello Stato si trova a dover apprestare forme di tutela e di controllo in base ai diritti ed ai limiti fissati dalla legge ed adeguate alla peculiarità della situazione.

Ancora una volta è il Ministero dell'Interno ad essere incaricato di questo compito, che svolge attraverso un ufficio della sua amministrazione centrale, denominato, dopo il 1981, *“Bureau des Cultes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle”*. Questo ufficio affonda le sue radici nella sezione *“Justiz und Kultus”* presso il Ministero dell'Alsazia-Lorena nel periodo dell'annessione. Dopo il 1918, esso viene riunito alla *Direction de l'intérieur et de l'administration générale du Commissariat général de la République* con sede a Strasburgo e poi, soppressa tale amministrazione nel 1925, ricollegato alla *Direction générale d'Alsace-Lorraine*, istituita sotto la diretta autorità del Presidente del Consiglio.

³⁸ Per il testo di queste leggi cfr. www.legifrance.gouv.fr.

³⁹ Cfr. P. MESSMER, *Les Églises et l'État en Alsace-Moselle*, cit., pp. 183-185.

⁴⁰ Cfr. *Journal Officiel* del 16 settembre 1944 n. 78, pp. 814-818.



Con *ordonnance* del 23 ottobre 1944⁴¹ anche la citata Direzione generale viene soppressa e gran parte delle sue competenze viene trasferita al commissario regionale della Repubblica a Strasburgo ed al prefetto della Mosella, posti entrambi sotto l'autorità del ministro dell'Interno e coordinati da un commissario della Repubblica.

Dei quattro *services locaux* presenti in questi dipartimenti, la *direction de l'Instruction publique* viene trasferita presso il ministero dell'Educazione Nazionale e l'*office des assurances sociales* presso il ministero del Lavoro e della Sécurité Sociale, mentre la *direction des cultes* e la *direction du statut local du personnel* restano al ministero dell'Interno.

Per molto tempo si ha una sede distaccata della *direction d'Alsace-Lorraine*. Attualmente ha una realtà effettiva solamente il *service des cultes*, che è diretto da un vice-prefetto e conta circa dieci agenti. A partire dal 1982 tale servizio prende il nome di *bureau des cultes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle*.

4.3 - Le competenze

Per comodità di esposizione, le attività di questo *bureau* possono essere raggruppate in tre diversi settori:

1. La nomina dei vescovi cattolici e degli altri ministri di culto

Si è già visto che uno dei compiti del *bureau central des cultes* concerne la nomina dei vescovi di religione cattolica. Nei dipartimenti di Alsazia e Mosella la situazione è ancora più particolare: infatti, in virtù dell'art 5 del Concordato napoleonico, l'arcivescovo di Strasburgo⁴² ed il vescovo di Metz⁴³ sono nominati dal Capo dello Stato⁴⁴. La situazione di queste due diocesi è unica al mondo tanto che il Presidente della Repubblica francese può ben dirsi l'ultimo capo di Stato ad avere il potere di nominare dei vescovi⁴⁵.

⁴¹ *Ordonnance portant rattachement des Services d'Alsace et de Lorraine*, in www.legirel.cnrs.fr.

⁴² La cui diocesi comprende i due dipartimenti di Haut-Rhin e Bas-Rhin.

⁴³ La cui diocesi coincide col territorio del dipartimento della Mosella.

⁴⁴ Ed ancora una volta importante è il ruolo svolto dal *conseiller pour les affaires religieuses*, il quale si trova qui ad intervenire non più *en aval mais en amont*; cfr. R. SZRAMKIEWICZ, *Le conseiller pour les affaires religieuses auprès du Ministère des Affaires Étrangères*, in *Revue des Sciences morales et politiques*, 1994, vol. I, p. 259 ss.; P. MESSMER, *Les Églises et l'État en Alsace-Moselle*, cit., p. 185.

⁴⁵ R. METZ, *Le Président de la République française dernier et unique chef d'État du monde qui nomme encore les évêques*, in *Revue des Sciences religieuses* 1986, vol. LX, pp. 63-89.



La lungimiranza del governo francese ed il rispetto per le necessità e per l'indipendenza della Chiesa impediscono una rigorosa applicazione del diritto napoleonico. Per cui, concretamente, è da escludere che la nomina di tali prelati avvenga direttamente da parte del Presidente della Repubblica, così come si ritiene poco opportuna anche una previa concertazione tra le due parti, che potrebbe essere la soluzione più diplomatica. La strada effettivamente più seguita è quella per la quale il Presidente nomina il candidato proposto dal Pontefice. In ogni caso è comunque il Pontefice che conferisce al Vescovo l'investitura canonica per mezzo di una bolla che viene registrata dal Consiglio di Stato sia nella sua versione originale latina che nella traduzione francese⁴⁶, dopo aver verificato che essa riconosca le prerogative del governo francese. La nomina del vescovo appare lo stesso giorno sul *Journal officiel* a Parigi e sull'Osservatore romano a Roma, ma con una differenza: il decreto del Presidente della Repubblica fa riferimento, oltre che al Concordato, agli Articoli organici del 1802, mentre la Bolla pontificia li ignora totalmente, non avendoli Pio VII mai accettati.

Le previsioni concordatarie si estendono anche alle nomine dei vescovi ausiliari delle due diocesi. In questo caso l'attribuzione da parte del Pontefice della titolarità dell'ufficio episcopale comporta pure l'accettazione di funzioni pubbliche conferite dal governo francese⁴⁷.

Quanto, poi, alla nomina degli altri ministri di culto, i parroci cattolici sono nominati dai vescovi, ma questi, secondo quanto dispongono gli artt. 10 del Concordato e 19 degli articoli organici, non "manifesteranno" tali nomine se non dopo aver avuto il consenso del governo.

Per quanto riguarda il culto protestante, i pastori sono nominati dal *directoire* che, però, sottopone pur sempre la loro nomina al governo⁴⁸.

Infine, per il culto ebraico, secondo quanto dispone l'ordinanza reale del 25 maggio 1844, a livello dipartimentale i rabbini-capo sono eletti dai fedeli e la loro nomina è sottoposta all'approvazione del governo francese, mentre a livello comunale i rabbini ed i ministri officianti sono eletti dal concistoro dipartimentale, solo che l'elezione dei primi deve

⁴⁶ Dal 1971 tali testi vengono semplicemente allegati al decreto che autorizza la bolla pontificia.

⁴⁷ Ad esempio, questa procedura è stata seguita per la nomina del vescovo ausiliario di Strasburgo nel 1985; cfr. **R. SZRAMKIEWICZ**, *Le conseiller pour les affaires religieuses*, cit., p. 263.

⁴⁸ Artt. 11-12 del decreto del 26 marzo 1852; cfr. **J.M. LENIAUD**, *L'administration des Cultes pendant la période concordataire*, cit., p. 22 ss.



essere approvata dal governo francese, quella dei secondi gli viene semplicemente notificata⁴⁹.

2. I compiti di gestione e di tutela

Quanto ai compiti di gestione e di tutela affidati al *bureau des cultes des departements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle*, si tratta, in primo luogo, della gestione amministrativa e contabile dei circa 2000 ministri di culto e di quanti, in ogni caso, lavorano in questi dipartimenti a servizio dei cd. culti riconosciuti; poi, dei problemi relativi alla disciplina delle donazioni ed alle operazioni immobiliari per i circa 1700 edifici pubblici per il culto, e delle procedure di creazione o di modifica per le oltre 1700 circoscrizioni di culto, dei decreti di riconoscimento per le congregazioni, ed infine dei numerosi edifici di culto la cui apertura e dismissione sono sottoposte ad autorizzazione amministrativa.

In generale, i rapporti tra l'amministrazione e le autorità religiose non sono particolarmente problematici e se talvolta nascono dei disaccordi si tratta semplicemente del riflesso di una certa tensione tra le legittime aspirazioni delle Chiese ad un funzionamento libero da ogni ostacolo e le esigenze dell'amministrazione che deve vegliare sull'applicazione completa della normativa relativa alla materia.

L'intervento dell'amministrazione pubblica, attraverso il *bureau des cultes*, in materia di culti in Alsazia e Mosella può essere inquadrato in tre grandi settori: (i) quello propriamente contabile, ove si nota una rigorosa tutela fondata sulle regole della contabilità pubblica per tutto quello che concerne l'impiego dei crediti budgetari; (ii) quello legislativo-costituzionale, per cui l'applicazione dei "testi concordatari" è fatta alla luce delle regole costituzionali che garantiscono le libertà pubbliche; (iii) quello, infine, che potremmo definire "giuridico-particolare" o "giuridico-locale", per cui il *bureau des cultes* cerca di conoscere e di promuovere la normativa e gli usi interni delle confessioni religiose nella misura in cui essi non contrastino con le prescrizioni "concordatarie". E nel caso in cui una regola interna, resa necessaria od opportuna dall'evoluzione della situazione, risulti incompatibile con una disposizione concordataria, si cerca di adattare quest'ultima alle circostanze locali, ma sempre verificando l'esistenza delle condizioni in cui ciò possa essere fatto.

⁴⁹ Artt. 45, 48 e 51 della detta ordinanza. Si noti che in virtù di disposizioni differenti ma convergenti, i ministri di tutti i culti devono essere francesi: articoli organici 16 per i cattolici e 1° per i protestanti, art 57 del decreto del 25 marzo 1844 per gli ebrei.



3. Attività di studio e di ricerca

Quanto, poi, all'attività di studio e di ricerca, essa non può assolutamente essere trascurata dal *bureau des cultes*. E non si tratta di studi e ricerche meramente teorici, condotti per il semplice piacere della conoscenza; essi costituiscono parte integrante della funzione quotidiana del *bureau des cultes*, indispensabile per assolvere la giornaliera attività di gestione. Tali ricerche sono animate dal desiderio di far partecipare il diritto dei culti al fenomeno di rinnovamento che ha coinvolto e coinvolge tutti i settori del diritto locale. Infatti, in materia di culti, come pure in altri campi, non si vuole più applicare alle situazioni di Alsazia e Mosella un diritto limitato e funzionale ad una sempre maggiore assimilazione al diritto comune, ma un diritto locale "integrale" che prenda in considerazione tutti gli aspetti delle questioni sollevate.

Il *bureau des cultes* ha il compito di ricevere le istanze avanzate dalle Chiese e, nel caso, prendere iniziative; tradurre queste domande in testi regolamentari, seguire le procedure per la loro stesura, in particolare sostenerli nelle riunioni di lavoro con i relatori della Sezione dell'interno del Consiglio di Stato ed anche in qualità di commissario del governo al momento delle deliberazioni della Sezione stessa. E quando i testi vengano adottati, il *bureau des cultes* deve vegliare sulla loro totale e rapida applicazione.

Questa evoluzione del diritto locale presenta di per sé due aspetti. Innanzitutto, si tratta spesso di precisare e di aggiornare dei dati giuridici ormai desueti e di permettere una amministrazione più esatta e più adatta della materia.

Quando l'aggiornamento non è sufficiente bisogna creare nuove regole per rimpiazzare disposizioni obsolete o completarne altre nel frattempo divenute insufficienti. Una tale modernizzazione non può intervenire che attraverso degli aggiustamenti o dei "completamenti" direttamente apportati ai testi in vigore perché, non corrispondendo il regime dei culti a quello del resto della Francia, è escluso che vi possa essere evoluzione attraverso l'introduzione o l'armonizzazione di testi vigenti.

5 - Le Conseiller pour les affaires religieuses auprès du Ministre des relations extérieures⁵⁰

⁵⁰ Sull'argomento cfr. J. GAUDEMET, *Une instance de liaison, le conseiller pour les affaires religieuses auprès du Ministre des Relations extérieures*, in AA. VV., *Administration et Église*, cit., p. 47 ss.; B. NEVEU, *Louis Canet et le service du conseiller pour les affaires religieuses au Ministère des Affaires étrangères*, in *Rev. d'hist. diplomatique*, 1968, vol. LXXXII,



5.1 - Le origini

La nascita del *conseiller pour les affaires religieuses auprès du Ministre des relations extérieures* si colloca agli inizi degli anni '20.

All'indomani della Grande Guerra, nel generale entusiasmo che si diffonde in Francia per la ricostituita unità nazionale, vari sono i problemi che la classe politica dirigente si trova ad affrontare per tentare una riconciliazione tra la Neo-Repubblica ed i suoi cittadini di confessione cattolica.

Innanzitutto, si deve in qualche modo "far posto" alla Chiesa cattolica nel quadro normativo delineato dalle leggi del 1901 sulle associazioni di culto, del 1905 sulla separazione e del 1907 sul libero esercizio dei culti; inoltre, si deve curare la riunione al Paese dei dipartimenti di Alsazia e Lorena cercando di rispettarne la peculiare legislazione in materia di culti.

Tali operazioni richiedono necessariamente una qualche forma di negoziazione e, quindi, una ripresa delle relazioni con la S. Sede, relazioni che erano state interrotte proprio a causa degli eventi del 1904/1905 e della Legge sulla separazione.

In questo quadro così complesso, la situazione rischia di degenerare quando, con proprio decreto, in data 23 aprile 1919, il presidente della Repubblica francese Raymond Poincaré, senza neppure consultarsi con il Pontefice Benedetto XV, nomina personalmente due vescovi per le sedi episcopali di Strasburgo e di Metz, rimaste vacanti in seguito alle dimissioni presentate dai precedenti titolari dopo l'armistizio dell'11 novembre 1918 (ma che la Santa Sede accetterà solo il successivo 28 giugno).

Il problema è urgente e si cerca di risolverlo nel solito modo: attraverso l'amministrazione.

Per questi dipartimenti si profila subito la necessità della creazione di una apposita "Direzione dei culti"⁵¹ che viene installata a Strasburgo sotto l'autorità di Alexandre Millerand, Commissario generale della Repubblica. Questi chiama a ricoprire la carica e le funzioni di *adjoint* al direttore dei culti, Louis Canet, anziano membro dell'*Ecole française* di Roma, la cui attività "strasburghese" ha, però, una breve durata. Infatti, divenuto Presidente del Consiglio e ministro degli *Affaires étrangères* nel

p. 134 ss.; L. CHAMPENOIS, *Le Conseiller pour les affaires religieuses au Quais d'Orsay*, in *Administration*, n. spécial *L'État et les Cultes*, oct/déc 1993, p. 91 ss.

⁵¹ Cfr. il paragrafo precedente.



gennaio 1920, A. Millerand richiama Canet ancora una volta presso di lui, per ricoprire il posto - di nuova creazione- di *conseiller technique pour les affaires religieuses*. La legge finanziaria del 31 dicembre 1920 avalla la nuova carica iscrivendola al Budget.

Impegnato, nei primi tempi, quasi esclusivamente dai problemi relativi alle nomine episcopali, il *conseiller pour les affaires religieuses* riesce comunque ad arrivare ad una serie di accordi e di testi legislativi che ancora oggi costituiscono la base non solo dei rapporti tra la Francia e la S. Sede ma anche dello statuto della stessa Chiesa cattolica in Francia: oltre all'Aide-mémoire Gasparri, sulla nomina dei vescovi, del 1921, si pensi all'importante scambio epistolare Poincaré-Ceretti del 1923-24 sulle associazioni diocesane⁵², alla riconduzione delle regioni dell'Alsazia e Lorena ad un regime concordatario attraverso le leggi del 1919 e del 1924, allo scambio epistolare del Novembre 1923 sulla Facoltà di teologia cattolica di Strasburgo seguito dal decreto del 30 maggio 1924 sull'Università di Strasburgo.

Se la funzione del consigliere per gli affari religiosi nasce a causa della necessità di negoziare con la Chiesa cattolica, essa comunque si estende ben presto alle altre questioni di carattere religioso che in quel momento possono interessare la politica estera francese.

In un rapporto del 1928 indirizzato al Segretario generale del Ministero, Philippe Berthelot le elenca come segue:

*“problèmes relatifs à l'application de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat. Anciennes fondations pieuses (...); missions hors du territoire métropolitain. Bases de ces missions en France (...); étudiants ecclésiastiques étrangers en France (...); établissements congréganistes étrangers en France; Églises orientales en France: communautés maronite, melkite, syro-catholique, arménienne. Relations entre les diverses fractions de l'Eglises gréco-slave; régime des Eglises françaises à l'étranger; régime des cultes dans les pays de protectorat et de mandat; questions protestantes, juives, musulmanes....”*⁵³.

5.2 - L'homme du dehors

⁵² Sull'argomento, per una bibliografia essenziale, cfr. **F. RENAUD**, *Les associations diocésaines, études sur le statut de l'Église*, Paris, 1923; **L. CROUZIL**, *Associations culturelles et associations diocésaines*, Paris, 1924; **A.C. JEMOLO**, *L'accordo sulle associazioni culturali in Francia*, in *Rivista di diritto pubblico* 1924, p. 232 ss.; **J.P. DURAND**, *Le modus vivendi et les diocésaines (1921-1924)*, in *L'Année canonique* 1992, p. 199 ss.

⁵³ Cfr. **SZRAMKIEWICZ**, *Le conseiller pour les affaires religieuses auprès du Ministère des Affaires Étrangères*, cit., p. 62.



La situazione di Canet, come quella di coloro che gli succederanno nelle funzioni di consigliere per gli affari religiosi, è decisamente particolare. Professore associato in materie letterarie, Canet non fa parte del corpo diplomatico francese. I suoi successori verranno scelti proprio tra professori universitari: in particolare, essi saranno quasi sempre storici del diritto canonico o comunque verranno scelti in ambienti cattolici (anche per la sensibilità ed esperienza che la funzione richiede, specialmente quanto alla nomina dei vescovi cattolici)⁵⁴.

La remunerazione prevista per la carica non è affatto proporzionata all'importanza dei compiti che le vengono affidati, ma si riesce ad eliminare il problema con l'affidamento di un ufficio parallelo e ben più remunerativo⁵⁵. In questo modo, dunque, il consigliere per gli affari religiosi presso il ministro degli *Affaires étrangères*, esercita tale ufficio parallelamente, ma non accessoriamente, ad una carriera totalmente estranea alla vita diplomatica⁵⁶.

Solo nel 1993 viene nominato per la prima volta un diplomatico, Lucien Champenois: tale scelta segna un mutamento di tendenza presso il Ministero degli Affari Esteri, dovuto soprattutto alla crescente rilevanza del fenomeno religioso in sede internazionale, non solo con l'esplosione, all'inizio del XXI secolo, dei fondamentalismi religiosi, ma anche per la rinnovata presa di coscienza, da parte dei più importanti organismi internazionali, delle questioni legate alla libertà religiosa ed alla libertà di coscienza⁵⁷.

Il consigliere per gli affari religiosi dipende dal ministro ed ha contatti direttamente con il suo Gabinetto, il Segretariato Generale e con le altre amministrazioni che si occupano di questioni religiose.

⁵⁴ J. GAUDEMET, *Une instance de liaison, le conseiller pour les affaires religieuses auprès du Ministre des Relations extérieures*, cit., p. 49.

⁵⁵ Nel 1929, infatti, Canet entra al Consiglio di Stato da esterno, come *maître des requêtes*; nel 1940 diventa consigliere di Stato, e tale rimane fino alla pensione nel 1953, sebbene lasci le sue funzioni al Quai d'Orsay già dal 1946; cfr. B. NEVEU, *Louis Canet et le service du conseiller pour les affaires religieuses au Ministère des Affaires étrangères*, cit., p. 137.

⁵⁶ In interviste gentilmente concesse, Philippe Le Carpentier e Jean Gaudemet (i quali hanno entrambi ricoperto la carica di Consigliere per gli affari religiosi) mi hanno spiegato come tutto fosse rimesso nelle mani di coloro che, di volta in volta, ricoprivano l'incarico di consigliere per gli affari religiosi presso il ministero degli Esteri, il quale agisce da "esterno", non viene retribuito e svolge normalmente un'altra attività. M. Gaudemet mi raccontava che, addirittura, ai suoi tempi non disponeva neppure di una segretaria.

⁵⁷ L. STÉFANINI, *L'administration des cultes en France. Le conseiller pour les affaires religieuses*, in AA. VV., *L'administration des cultes dans les pays de l'Union Européenne*, cit., p. 94 ss.



Il legame tra il consigliere per gli affari religiosi e il *Département* è piuttosto tenue. Scelto dal ministro, egli mantiene il posto su disposizione ed a discrezione dello stesso⁵⁸.

Coadiuvato da una piccola cellula amministrativa che si avvale di un *adjoint cadre A* e di un *secrétaire-documentaliste* nonché di archivi e documentazione della cui conservazione e tenuta essi stessi sono responsabili, il consigliere per gli affari religiosi agisce essenzialmente come un consultore ed un informatore.

Tutto ciò non gli impedisce, comunque, di intrattenere frequenti rapporti con le Direzioni politiche, ed in particolare con la Direzione d'Europa (e la Sotto-Direzione dell'Europa meridionale), che, proprio a causa della localizzazione geografica del Vaticano, ha tra le sue attribuzioni quella di curare i rapporti con la Santa Sede.

I contatti non sono meno intensi con altre istituzioni, quali la Direzione generale delle relazioni culturali, il Servizio giuridico, il Protocollo, gli Archivi e la Documentazione⁵⁹.

Tali relazioni con i vari servizi sono molto facilitate proprio dalla posizione "esterna" del consigliere per gli affari religiosi.

5.3 - Le competenze

Si è già visto come una delle principali "missioni" del consigliere per gli affari religiosi sia quella di partecipare alla procedura per la nomina dei vescovi cattolici, sia nei dipartimenti di Alsazia e Mosella che nel resto della Francia⁶⁰. Si tratta, in sostanza, di collaborare, innanzitutto, a raccogliere informazioni sul candidato, operazione necessaria per valutare se una designazione episcopale possa sollevare obiezioni di ordine politico. Quindi, si passa a vigilare sul rispetto delle regole e sull'osservanza di usi e tradizioni nel momento in cui si procede alla scelta ed alla valutazione dei candidati. Ed è sotto questo profilo, in particolare, che risulta importante e ben vantaggioso il fatto che il consigliere per gli affari religiosi sia mantenuto in carica per un lungo periodo. Infatti, come già rilevato -contrariamente agli agenti dei servizi, che sono chiamati a frequenti cambiamenti e la cui carriera non richiede l'applicazione di

⁵⁸ Louis Canet, ad esempio, resta in carica per ben 26 anni; G. Le Bras, suo successore, conserva le funzioni fino alla morte, avvenuta nel 1970.

⁵⁹ Cfr. L. CHAMPENOIS, *Le Conseiller pour les affaires religieuses*, cit., p. 93.

⁶⁰ R. METZ, *Les incidences concordataires sur la nomination d'un évêque auxiliaire au diocèse de Metz en France après le concile de Vatican II*, in *Rev. de droit canonique*, 1974, vol. XXIV, p. 97 ss.



specifiche procedure-, egli è una sorta di guardiano delle tradizioni ed in qualche maniera rappresenta la stessa “memoria” del servizio⁶¹, tanto più che gli compete di salvaguardare le prerogative e gli interessi dello Stato nell’eventualità che questi si trovassero ad essere dimenticati, contestati o addirittura messi a repentaglio⁶².

Troppo spesso si è avuta la tendenza a considerare le funzioni del consigliere per gli affari religiosi in maniera riduttiva, cioè facendo riferimento essenzialmente alle sole scelte episcopali. Senz’ombra di dubbio tale competenza è decisamente tra le più significative, ma se le sue attribuzioni si riducessero esclusivamente a questo aspetto, certamente la sua attività sarebbe molto sporadica.

Ed invece il consigliere per gli affari religiosi deve seguire da vicino i molti e vari aspetti della vita della Chiesa di Francia⁶³. La Chiesa, con il suo clero e la sua organizzazione, costituisce una presenza ed al tempo stesso una forza alla quale lo Stato non può fare a meno d’interessarsi. Effettivamente, potremmo dire che sia ancora valida e vera la vecchia formula del Concordato: *la grande majorité des Français* si dice ancora oggi cattolica. Ma, d’altro canto, conoscerla a fondo, fare attenzione alle sue aspirazioni ed ai suoi momenti di crisi esige un’informazione costante e regolarmente aggiornata. Ed è proprio qui che entra in campo il consigliere per gli affari religiosi: è a lui che spetta, in primo luogo, il compito di contribuire a tale informazione, inviando periodicamente al gabinetto del *ministre des Affaires Étrangères* dei rapporti riassuntivi sugli elementi raccolti. Per questo egli è in contatto ed intrattiene relazioni con gli organismi che vegliano sull’amministrazione della Chiesa, con la Segreteria della Conferenza episcopale francese, con i responsabili di opere ed istituzioni che esercitano la loro attività in Francia ed all’estero.

Più in generale ed in secondo luogo, il consigliere per gli affari religiosi ha il compito di riferire sulla situazione della Chiesa nel mondo. Per questo egli s’interessa ai rapporti degli episcopati nazionali con i *Maitres de l’heure*, alle tensioni ed ai conflitti, alle critiche ed agli appoggi che segnano il complesso gioco delle relazioni tra la Chiesa e gli Stati. Non può trascurare nulla che riguardi le iniziative romane, che si tratti dei rapporti tra i popoli o dei diritti individuali, delle incidenze politiche o

⁶¹ J. GAUDEMET, *Une instance de liaison, le conseiller pour les affaires religieuses auprès du Ministre des Relations extérieures*, cit., p. 54.

⁶² MME BASTID, *Notice sur la vie et les travaux de G. Le Bras*, in *Académie des sciences morales*, 1972, p. 5 ss.

⁶³ Cfr. R. SZRAMKIEWICZ, *Le conseiller pour les affaires religieuses*, cit., p. 264; L. CHAMPENOIS, *Le Conseiller pour les affaires religieuses*, cit., p. 93.



sociali dei Messaggi, delle Encicliche, finanche dei viaggi del Pontefice. Ed altre ancora sono le questioni che possono essere oggetto della sua attenzione, come quelle relative alla vita di comunità ed istituti religiosi francesi che si trovino fuori del territorio nazionale; quelle sulla difficile situazione personale, talvolta in serio pericolo, di sacerdoti, religiosi e religiose francesi che stiano svolgendo missioni di vario tipo, ma sempre di carattere ecclesiastico, in paesi lontani; e quelle relative alle relazioni della Francia con le Chiese orientali (cattoliche ed ortodossa) dell'Europa dell'Est e del Medio-Oriente, o con le Chiese di quelle regioni con cui la Francia stessa ha relazioni particolari. Certamente in tutto questo non è l'aspetto propriamente religioso ad interessare lo Stato, ma spesso esso è intrinsecamente congiunto a scopi d'insegnamento o di assistenza, servizi sanitari ed ospedalieri, forme di cooperazione tecnica, che favoriscono il prestigio della Francia, contribuiscono ad accrescere la sua influenza, qualche volta addirittura fungono da ottimi strumenti di mantenimento della sua lingua.

Nel caso in cui il consigliere per gli affari religiosi venga a conoscenza di difficoltà incontrate da suoi compatrioti nelle relazioni con autorità straniere, non può restare indifferente, ma è suo dovere rivolgersi immediatamente ai servizi competenti affinché questi forniscano, secondo il caso, aiuto materiale, assistenza giuridica e finanche politica. In questo modo, da molti e differenti Paesi dell'Asia, dell'Africa e dell'America latina convergono informazioni, richieste, doglianze, che spetta a lui esaminare per poi darvi seguito, d'accordo con gli altri servizi.

Dovendo prestare attenzione agli istituti ed ai cittadini francesi che si trovino all'estero, allo stesso tempo e, in un certo senso, reciprocamente, il consigliere per gli affari religiosi deve pure intrattenere relazioni con le comunità religiose ed i religiosi stranieri che, invece, dimorano in Francia, a cominciare da studenti, seminaristi o sacerdoti che raggiungono Parigi per compiere studi teologici. Così come pure spesso si trova a fungere da intermediario tra le personalità religiose che si trovino in Francia di passaggio e le più alte istanze dello Stato ed i loro gabinetti.

Si è già detto che se è vero che la figura del consigliere per gli affari religiosi nasce per far fronte alle esigenze ed ai problemi relativi alla Chiesa cattolica, è anche vero che fin dalle origini la sua competenza si estende ben presto alle questioni concernenti le altre confessioni religiose presenti sul territorio francese, al punto che, attualmente, è con un vero e proprio "coacervo di indistinti" che egli si trova a dover trattare: protestanti, ebrei, ortodossi, cattolici di rito orientale e musulmani tra gli altri.



Oggi il consigliere può ben considerarsi lo strumento attraverso cui il *Ministère des Affaires Etrangères* segue, a livello politico, l'incidenza del fenomeno religioso, soprattutto nelle sue espressioni più attuali e problematiche, sulle relazioni internazionali e sulla stessa azione diplomatica francese. Nuovi movimenti religiosi, xenofobia ed antisemitismo, esplosione di fondamentalismi religiosi, dibattito sulle radici cristiane d'Europa, dibattito sulla laicità (con particolare attenzione alla legge del 15 marzo 2004⁶⁴ ed al problema dell'ostentazione dei simboli religiosi nei luoghi pubblici⁶⁵) sono temi ben presenti sulla sua agenda ed oggetto della sua attenzione⁶⁶.

Al riguardo potrebbe mostrare legittimo stupore chi riflettesse sulla questione della portabilità del *foulard* islamico e di altri simboli religiosi a scuola e rilevasse il mancato contributo del consigliere per gli affari religiosi alla (ricerca della) migliore soluzione dell'ormai annosa *querelle* tra lo Stato francese e le comunità religiose (in particolare musulmana) coinvolte. Stupore ancora più legittimo ove si consideri che proprio il consigliere per gli affari religiosi si è tanto adoperato quando si è trattato della creazione del *Conseil français du culte musulman*.

È sicuramente da escludersi l'ipotesi che il consigliere non abbia seguito la questione o che l'anzidetto mancato contributo affondi le sue radici nel principio di *laïcité* o comunque di *séparation de l'État et des Églises*.

Si deve allora presumere che le ragioni di un mancato intervento "attivo" o, quanto meno, "incisivo", siano da ricercarsi altrove.

Probabilmente esse risiedono (anche - se non esclusivamente -) negli aspetti di rilevanza della questione dei simboli religiosi sotto il profilo dell'ordine pubblico. Si ritiene, infatti, che tali aspetti avrebbero

⁶⁴ Per una ricostruzione delle vicende che hanno portato all'emanazione della legge del 2004 cfr. **A. SAMMASSIMO**, *Segni di appartenenza confessionale nella scuola pubblica in Francia. La questione del velo islamico*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2004, p. 1234 ss.

⁶⁵ Sulla questione dei simboli religiosi, per una minima bibliografia, cfr. **AA. VV.**, *I simboli religiosi tra diritto e culture*, cit.; **AA. VV.**, *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, Roma, 2006; **AA. VV.**, *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, Napoli, 2006; **P. CAVANA**, *I segni della discordia: laicità e simboli religiosi in Francia*, cit.; **ID.**, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, cit., p. 515 ss.; **ID.**, *Laicità e simboli religiosi*, cit.; **L. P. VANONI**, *I simboli religiosi e la libertà di educare in Europa: uniti nella diversità o uniti dalla neutralità?*, in *Rivista AIC*, 2010, p. 42 ss.; **S. FERRARI**, *I simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2012, p. 317 ss.; **C. CARDIA**, *Il simbolo religioso e culturale*, cit.

⁶⁶ Cfr. **S. CHMELEWSKY**, *Le conseiller pour les affaires religieuses*, in www.droitdesreligions.net.



dovuto sensibilizzare innanzitutto e principalmente il direttore del *bureau des cultes* e poi, necessariamente, anche il consigliere per gli affari religiosi.

Tanto più che il consigliere per gli affari religiosi gioca un ruolo di *liaison* tra diverse istanze politiche (ad es. il Quai d'Orsay, la Presidenza della Repubblica ed il *Ministère de l'Intérieur*) nonché tra queste e quelle religiose (ad es. con i Patriarchi delle chiese orientali).

Ed è, infine, per la loro caratterizzazione religiosa che alcuni ordini cavallereschi rientrano, talvolta, nell'ambito di competenza del consigliere⁶⁷. Quando si tratta di ottenere uno statuto diplomatico in Francia, come nel caso dell'Ordine Sovrano di Malta, vengono intraprese lunghe negoziazioni, nel corso delle quali il consigliere per gli affari religiosi è chiamato ad intervenire.

Questi esempi, malgrado la loro varietà, non esauriscono la lista, mai stilata, delle questioni su cui il consigliere per gli affari religiosi può essere chiamato ad esprimersi. La loro diversità, talvolta la loro imprevedibilità esigono che egli disponga di una larga informazione. La garanzia di una totale discrezione è la prima condizione della sua qualità. Acquisire confidenti amicizie nei più diversi ambienti religiosi, dei pastori e dei greggi a qualsiasi corrente si rifacciano, è senza dubbio il compito più difficile, ma anche il più gratificante, che è sempre stato imposto a coloro che ebbero ad assumere tale istanza di collegamento.

6 - Conclusioni

Se lo Jemolo riteneva pacifico che i rapporti tra lo Stato e le Chiese rientrassero nel concetto di amministrazione statale, considerava invece controversa la determinazione del motivo per cui lo Stato è portato ad

⁶⁷ Le funzioni del CAR implicano, infatti, anche dei rapporti con diversi Ordini, come l'Ordine del Santo-Sepolcro, la cui branca francese è molto attiva in Medio-Oriente, ed in particolare l'Ordine sovrano di Malta, la cui Associazione caritativa francese è una delle più importanti al mondo. L'Ordine di Malta mantiene relazioni diplomatiche con una cinquantina di Paesi che lo considerano uno Stato sovrano a tutti gli effetti, ma Francia, Germania e Benelux non gli riconoscono tale prerogativa. Il CAR, in persona di M. Romuald Szramkiewicz, ha partecipato alla redazione del protocollo, firmato nel 1983 tra M. Cheysson, allora *ministre des Relations Extérieures*, ed il Bailli de Pierredon per l'Ordine, che se per un verso permette alla Francia di delegare delle missioni caritative all'Ordine, per altro verso accorda a quest'ultimo il diritto di inviare un proprio rappresentante presso la Francia (ma non si è ancora arrivati all'instaurazione di rapporti diplomatici completi); cfr. **R. SZRAMKIEWICZ**, *Le conseiller pour les affaires religieuses*, cit., p. 265.



occuparsi attivamente delle Chiese, piuttosto che a limitarsi ad assicurare loro quei mezzi di sussistenza e quelle garanzie di carattere generale e generico che concede alle persone giuridiche di diritto privato ed alle semplici associazioni costituite per il raggiungimento di scopi a lui indifferenti⁶⁸.

Tale motivo per l'Autore avrebbe potuto risiedere in una sorta di atteggiamento di difesa da parte dello Stato nei confronti di un'eventuale attività degli organi ecclesiastici rivolta a scopi antistatali o di eventuali sconfinamenti dell'azione delle Chiese dall'orbita religiosa in campi nei quali lo Stato stesso ritiene non esserci posto per un'azione di carattere confessionale.

Oppure la speciale attività statale avrebbe potuto essere giustificata da ragioni storiche assieme alla circostanza che le confessioni religiose, nella loro evoluzione, hanno assunto delle configurazioni talmente peculiari da rendere impossibile qualsiasi loro parificazione ad altre categorie di enti e da impedire pertanto una estensione ad esse delle norme del diritto privato che regolano l'esistenza delle persone giuridiche e delle associazioni non aventi scopi di particolare rilievo per l'interesse generale.

O ancora l'azione dello Stato di fronte alle Chiese potrebbe essere ispirata dal principio per cui il soddisfacimento degli interessi religiosi dei fedeli, e pertanto il raggiungimento da parte delle Chiese e dei singoli istituti ecclesiastici di quelli che sono i loro fini, sia un interesse d'indole generale, cioè un interesse pubblico e quindi, come tale, statale.

Certo è molto difficile stabilire quale di questi motivi sia quello determinante nell'impostazione dell'azione amministrativa di uno Stato, tanto più che quasi sempre essi sono tutti presenti e non è possibile distinguere la maggiore o minore influenza di uno o dell'altro sull'attività di un determinato Paese.

Come nel caso della Francia.

Pionieri nella istituzione di un'amministrazione dei culti, i nostri vicini d'Oltralpe conoscono un sistema di separazione tra lo Stato e le confessioni religiose complesso ed articolato, ricco di contraddizioni ma anche capace di comporre tali contraddizioni con l'evoluzione dei tempi e la personalità dei protagonisti che si susseguono nelle cariche anzi descritte.

La legge di separazione del 1905 è stata sostanzialmente una legge di separazione dello Stato francese dalla Chiesa cattolica: questo "tropismo

⁶⁸ A.C. JEMOLO, *L'amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 9.



cattolico" ha inevitabilmente influenzato una prassi amministrativa più orientata al controllo del rispetto del principio di separazione che all'affermazione della neutralità dello Stato nei confronti del fenomeno religioso e delle manifestazioni della libertà di coscienza.

La costituzionalizzazione del principio di laicità nella Costituzione del 1958 e l'evoluzione della "*laïcité-séparation législative*" in "*laïcité-neutralité constitutionnelle*"⁶⁹ ha generato anche nei responsabili della struttura descritta la consapevolezza che le preoccupazioni di ordine pubblico non possono e non devono giustificare disparità di trattamento delle varie confessioni religiose.

Questo orientamento "liberale"⁷⁰ ha portato:

- i *bureaux des cultes* ad aggiungere alle proprie competenze strettamente amministrative una funzione di consulenza ad ampio raggio a favore delle confessioni religiose. Il risultato di tale attività è, ad esempio, l'esistenza, in Francia, di molte associazioni e "*courants culturels*" che intrattengono rapporti con l'amministrazione, perché "*si l'État ne reconnaît aucun culte, il n'en méconnaît aucun*"⁷¹;
- il consigliere per gli affari religiosi ad assumere la missione di "*intégrer la dimension religieuse dans l'ordre juridique et l'action diplomatique du Pays*"⁷². Definito come una "*instance de liaison*"⁷³, un "*expert*"⁷⁴, un "*veilleur*"⁷⁵, costituisce oggi un'importante fonte di informazioni, un consigliere tecnico, un giurista ed uno studioso, ma anche un organo in grado di gestire relazioni ufficiali ed ufficiose, spesso incaricato di attività di protocollo. Se ha perduto parte della sua rilevanza, forse del suo monopolio - sempre che sia mai esistito - per quel che concerne le nomine episcopali, in compenso la sua competenza si è ampiamente estesa verso altri settori ed altre religioni. La sua funzione, tutt'altro che meramente giuridica, si è rivelata molto preziosa in riferimento ad alcune relazioni che la Francia ha preferito mantenere ad un livello ufficioso.

⁶⁹ P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Editrice a.v.e., Roma, 1998, p. 113 ss.

⁷⁰ D. LESCHI, *L'administration des cultes en France. Le bureau des cultes*, cit., p. 88.

⁷¹ D. LESCHI, *L'administration des cultes en France. Le bureau des cultes*, cit., p. 88.

⁷² Cfr. L. CHAMPENOIS, *Le Conseiller pour les affaires religieuses au Quai d'Orsay*, cit., p. 91 ss.

⁷³ J. GAUDEMET, *Une instance de liaison, le conseiller pour les affaires religieuses auprès du Ministre des Relations extérieures*, cit., p. 47 ss.

⁷⁴ L. CHAMPENOIS, *Le conseiller pour les affaires religieuses*, cit., pp. 91-93.

⁷⁵ R. SZRAMKIEWICZ, *Le conseiller pour les affaires religieuses*, cit., p. 265.



Non può, inoltre, non ricordarsi il ruolo che tali strutture hanno avuto nella istituzione, nel 2002 sotto il governo Jospin, della “*instance de dialogue entre l’Eglise et le Gouvernement*”⁷⁶, di cui preparano e seguono regolarmente i lavori. Trattasi di una struttura informale presieduta da parte del governo francese dal Primo Ministro, assistito dai Ministri interessati (in primo luogo quello dell’Interno e quello degli Affari Esteri, ma anche della Salute, dell’Istruzione ed altri), e da parte della Chiesa Cattolica dal Nunzio e dal Presidente della Conferenza episcopale francese, assistito dai vice-presidenti. Essa si riunisce almeno una volta l’anno per discutere di tutte le questioni di interesse comune.

A fronte di tutto ciò, non vi è chi non ricordi la controversia dottrinale che, agli inizi del secolo scorso, anche alla luce degli avvenimenti che avevano portato alla separazione tra lo Stato e le Chiese in Francia, coinvolge due grandi maestri della nostra disciplina, Ruffini e Scaduto.

Il primo⁷⁷ affermava che l’instaurazione di un regime giuridico uguale per tutte le confessioni, date le differenze esistenti tra di esse, non attuava una vera uguaglianza, la quale, per contro, sarebbe consistita nel dare a ciascuno il suo, nel *suum cuique tribuere*; il sistema separatista, perciò, non avrebbe avuto effetto favorevole sulla libertà religiosa.

Il secondo⁷⁸, invece, sosteneva che solo in regime separatista, operando tutte le confessioni a norma del diritto comune, sia possibile trattare in modo uguale tutte le confessioni ed assicurare una vera libertà religiosa.

L’esperienza francese sembra dimostrare, in maniera ancor più evidente se osservata dal punto di vista dell’amministrazione dei culti, che un sistema di separazione necessita comunque di “aggiustamenti”, dal momento che lo Stato e le Chiese non sono due rette parallele, destinate a non incontrarsi mai⁷⁹. Anzi, è proprio vero il contrario, ossia che lo Stato e le confessioni religiose sono in continuo contatto, operando sullo stesso

⁷⁶ Per maggiori informazioni cfr. www.eglise.catholique.fr nonché www.gouvernement.fr.

⁷⁷ F. RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione fra Stato e Chiesa* (1913), ora in ID., *Scritti giuridici minori*, cit., vol. I, p. 101 ss.

⁷⁸ F. SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi? Genesi, uguaglianza*, in *La Corte d’Appello*, 1914, p. 9 ss.

⁷⁹ Cfr. la nota definizione di Giolitti agli inizi del XX secolo con riferimento alla situazione italiana; al riguardo cfr. il giudizio storico di A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1948, p. 309 ss.



territorio e nei confronti delle stesse persone, donde è inevitabile lo scaturire di norme sulle loro relazioni⁸⁰.

La Francia, separatista e laica per definizione nonostante le molteplici contraddizioni rilevate, non solo prevede tali norme, ma in perfetta coerenza con la propria tradizione ha predisposto e continua a mantenere una struttura, nell'ambito dell'amministrazione pubblica, per l'interpretazione "liberale" dei testi legislativi e per stemperare eventuali tensioni in materia di culti.

ABSTRACT:

The administration of cults in France

The expression "Administration of cults" born in France in the 19th century, when the 1801 Concordat made the cults into a public service and the cult's clerics a corp of nominated functionaries. Thus administration referred precisely to that branch of the civil service which under the flourishing Concordat concerned itself with the problems of claims from and requirements of the religious cults in French territories. Our paper means to trace France's administration of cults from its beginnings to its precise modern competences and functions. We wish to show how this administrative structure has been and still is an important apparatus for interpretation and even for 'liberal administration' of the Law as regards the separation of State and Church and the very concept of laïcité.

Key words: France, administration, cults, laïcité.

⁸⁰ Cfr. **F. SCADUTO**, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, 4^a ed., Cortona, 1923, p. 22; **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, ristampa de il Mulino, Bologna, 1992, p. 496.