

## **Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione Europea?♦**

*Marco Parisi*

*Sommario: 1. Introduzione. 2. Il diritto di libertà religiosa nei Paesi dell'Europa occidentale. 3. Autonomia ed indipendenza dei gruppi confessionali. 4. La cooperazione tra pubbliche potestà e organizzazioni religiose. 5. Il processo costituente europeo e il rilievo dei gruppi confessionali.*

1. *Introduzione*. Tradizionalmente, la speculazione dottrinale<sup>1</sup> in materia di rapporti tra le entità statuali e i gruppi confessionali ha sempre fatto riferimento all'esistenza di tre sistemi fra loro nettamente distinti: *a)* un modello caratterizzato dalla creazione di una legislazione pattizia (Concordati e Intese), posta a disciplina delle relazioni tra i pubblici poteri e i gruppi confessionali (si pensi, ad esempio, alla realtà italiana, spagnola o tedesca); *b)* un modello contraddistinto dalla presenza di una Chiesa nazionale o di Stato (tipico dell'area anglosassone e del Nord Europa); *c)* un modello in cui vige una esplicita separazione tra le pubbliche potestà e l'associazionismo spiritualmente orientato (è la realtà della Francia, dell'Irlanda, dei Paesi Bassi e del Belgio).

Tuttavia, la suddetta suddivisione del continente europeo tra realtà nazionali concordatarie, con una Chiesa di Stato e separatiste sembrerebbe essere, sotto diversi aspetti, superata e tale da risultare inadeguata per una corretta interpretazione della realtà attuale<sup>2</sup>. Infatti, l'impostazione tradizionale appare condizionata da una visione pregiudiziale ormai fortemente obsoleta, poiché tesa a rappresentare l'Europa divisa tra Stati cattolici (e in quanto tali dominati dalla conseguente vigenza della legislazione bilateralmente convenuta, da un lato, con la Chiesa, e, dall'altro, con i raggruppamenti confessionali minoritari), protestanti (in

---

♦ Il presente saggio è destinato alla pubblicazione nell'opera collettanea *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo* (a cura di M. PARISI), Napoli, 2005.

<sup>1</sup> F.E. ADAMI, *Il fenomeno religioso nei Paesi dell'Unione Europea*, Urbino, 2002, pp. 5-6; C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, 2003, p. 15; S. FERRARI e I.C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, 1997, pp. 43-52.

<sup>2</sup> Secondo L. MUSSELLI e V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2000, pp. 27-28, la classica tripartizione tra Stati concordatari, con Chiesa nazionale e laici risulterebbe utile solo a fini didattici. Infatti, nel pensiero degli Autori, «(...) al di là delle differenze di impostazione dei rapporti tra Chiesa e Stato, che ondeggiano da un'impostazione *neocoordinazionista*, tramite concordati, intese o patti nel rispetto della reciproca autonomia, tipica del mondo tedesco, italiano e spagnolo, a forme di *separatismo*, come in Francia, o di *giurisdizionalismo* ormai sempre più attenuato, è (...) nel riconoscimento della libertà dei singoli e dei gruppi di professare la propria religione pur in un quadro di laicità di fondo che si individua l'approccio europeo al delicato e complesso problema dei rapporti Chiesa-Stato». In senso conforme vedi anche I.C. IBÁN, *È possibile una disciplina comune della libertà religiosa nei paesi comunitari ?*, in M. TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, tomo III, Soveria Mannelli, 2002, pp. 897-898, il quale evidenzia l'impossibilità di inquadrare la realtà attuale dei rapporti tra la sfera pubblica e la sfera religiosa all'interno di modelli prestabiliti dottrinalmente, difficilmente in grado di rappresentare le dinamiche contemporanee.

cui è rilevabile un'egemonia solo formale della Chiesa nazionale) e laici (tra i quali si distingue, nettamente, l'esempio paradigmatico della Francia separatista), trascurando del tutto le significative modificazioni intervenute nell'ultimo trentennio<sup>3</sup>. Così, l'evoluzione degli ordinamenti politici verso un progressivo ridimensionamento della tradizionale influenza esercitata dalle organizzazioni religiose nei confronti delle istituzioni civili e dei processi sociali (ovvero, il fenomeno della secolarizzazione)<sup>4</sup>, l'opera di "ristrutturazione" interna avviata dalla Chiesa di Roma a partire dal Concilio Vaticano II<sup>5</sup>, il confronto

---

<sup>3</sup> G. FILORAMO, *Disgregazione sociale e attenuazione dei conflitti: una chance per le religioni?*, in S. BERLINGÒ (a cura di), *Il fattore religioso fra vecchie e nuove tensioni*, Torino, 1998, p. 166, ritiene necessario valutare la rilevanza sociale del fattore religioso nel nuovo scenario, pluralista e globale, di fronte al quale gli operatori del diritto si trovano (ormai sempre più consapevolmente) ad agire. Nello stesso ordine di idee anche P. LILLO, *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso. Saggi di riflessione*, Torino, 2002, pp. 161 e ss., il quale insiste in particolare sull'esigenza di indirizzare i processi di globalizzazione attualmente in atto verso percorsi maggiormente tesi alla realizzazione di un progetto universale di affermazione e promozione del "bene comune" dell'intero genere umano. In questo sforzo, nell'opinione dell'Autore, il contributo del fattore religioso può risultare determinante per spostare l'attenzione dagli obiettivi della globalizzazione economica a quelli, non meno fondamentali e positivi, di una più efficace politica di difesa giuridica globale dei diritti fondamentali della persona umana. Sul punto si esprime anche R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Torino, 2002, pp. 5-6, il quale evidenzia l'incapacità di un'economia di mercato priva di contenuti etici nel fornire un contributo realmente efficace allo sviluppo economico, auspicando l'adozione di iniziative a livello internazionale tese ad indurre le multinazionali economiche a comportamenti più virtuosi e responsabili sul piano sociale.

<sup>4</sup> Interessante è la posizione di J. REMY, *Secolarizzazione e ricomposizione della sfera pubblica*, in AA. VV., *La religione degli europei*, vol. II, Torino, 1993, p. 87, secondo il quale la questione della secolarizzazione presenterebbe degli aspetti positivi per tutte le organizzazioni confessionali, e, in modo specifico, per la Chiesa cattolica. Infatti, nell'opinione dell'Autore, le istanze secolariste consentirebbero una rivalorizzazione dell'influenza della Chiesa sulla collettività, favorendo l'abbandono della pretesa al monopolio della produzione di valori. Nello stesso ordine d'idee si esprime anche F. MARGIOTTA BROGLIO, *Aspetti della politica religiosa negli ultimi quindici anni*, in A. NARDINI e G. DI NUCCI (a cura di), *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, 2001, p. 7. In particolare, l'Autore evidenzia come la progressiva laicizzazione dei costumi, pur avendo favorito una diversa collocazione del fenomeno religioso nello spazio sociale (si pensi, ad esempio, alla ormai quasi generalizzata individuazione delle festività confessionali nella più generica dimensione del "tempo libero", in luogo di una loro pregressa valutazione in esclusivo riferimento alle origini religiose), abbia paradossalmente favorito la libertà delle Chiese e delle organizzazioni confessionali. Infatti, l'apparente emarginazione delle istanze espressive della sensibilità religiosa dalle tradizionali posizioni di potere ha consentito una loro configurazione in termini diversi, inducendo i pubblici poteri a non percepirle più come delle loro concorrenti. Così, la perdita da parte delle organizzazioni confessionali dei privilegi prima concessi dalle pubbliche potestà non ha determinato la scomparsa di tutte le modalità di influenza delle Chiese, ma ha invece consentito loro interventi liberi e autonomi sui più diversi problemi sociali, anche i più controversi.

<sup>5</sup> È opportuno ricordare come l'atteggiamento di chiusura delle gerarchie cattoliche nei confronti delle dottrine, diffuse durante l'età moderna, tese all'affermazione ordinamentale dei diritti civili, sia stato superato con l'accoglimento dei principi innovatori del Concilio Ecumenico Vaticano II. Infatti, come ricorda S. BERLINGÒ, "Continuo" e "discontinuo" cattolico a proposito della libertà religiosa: dalla "Dignitatis Humanae" al magistero di Papa Wojtyła, in AA. VV., *Studi in onore di Piero Bellini*, tomo I, Soveria Mannelli, 1999, p. 79, la Dichiarazione *Dignitatis Humanae* del Concilio Vaticano II ha consentito la realizzazione di una vera e propria svolta della dottrina della Chiesa sul tema della libertà religiosa e dei diritti inviolabili della personalità umana, superando il già positivo risultato conseguito con l'enciclica *Pacem in terris* di Giovanni XXIII. Così, con la *Dignitatis Humanae* il Concilio Vaticano II ha inteso ricondurre la base stessa del diritto di libertà religiosa alla dignità della persona, offrendo peraltro una spiegazione teologica (ovvero la "sorte trascendente" dell'essere umano derivante dal suo concepimento ad immagine del Creatore e dalla sua destinazione quale figlio adottivo di Dio stesso) per la particolare rilevanza riconosciuta alla personalità umana e alle dimensioni della sua libertà. A tal riguardo P. MONETA, *Introduzione al diritto canonico*, Torino, 2001, pp. 94-95, pone l'accento sulla specifica e significativa evoluzione che ha caratterizzato l'ordinamento canonico, ove sarebbe possibile rinvenire una impostazione più marcatamente personalistica rispetto al passato. Infatti, l'Autore sottolinea che «(...) un diritto, come quello canonico, a cui era stata spesso rimproverata un'eccessiva attenzione al momento autoritativo, all'organizzazione del potere, all'aspetto precettivo ed obbligante della normativa, si è (...) trasformato in un diritto primariamente accentrato sulla figura del fedele, sui diritti (anche se

(divenuto ormai permanente) sul significato e sul rilievo del principio di laicità<sup>6</sup>, sembrano indurre ad un serio ripensamento sulla validità e sull'opportunità della suddetta tripartizione<sup>7</sup>.

Peraltro, un'analisi delle contemporanee forme di interazione tra le pubbliche potestà e le istanze organizzative legate alla sensibilità religiosa collettiva, se fondata esclusivamente sulla divisione storicamente tramandata (concordatarismo, separatismo, Chiesa nazionale), rischierebbe di caratterizzarsi per un'eccessiva attenzione all'aspetto formale dei rapporti tra Stati e Chiese, conferendo minor rilievo alle scelte e alle opzioni concrete su cui si strutturano tali relazioni (susceptibili, in alcuni casi, di inveramenti del tutto distanti dalle etichette formali adottate)<sup>8</sup>. Inoltre, l'incondizionato utilizzo della tripartizione tradizionale non consentirebbe di evidenziare l'esistenza (al di là delle caratteristiche differenziazioni nazionali) di un vero e proprio sistema europeo unitario di relazioni tra le entità statuali e le organizzazioni confessionali<sup>9</sup>.

In quest'ottica, lo studio delle forme attuali di interazione tra i pubblici poteri e le aggregazioni religiose induce a rilevare, in tutti i Paesi dell'Europa occidentale e nonostante la diversità nominalistica dei sistemi vigenti, l'operatività di una triplice tendenza di fondo: 1) il pieno riconoscimento del diritto individuale e collettivo alla libertà religiosa; 2) il

---

visti sempre in stretta connessione con i correlativi doveri) e le prerogative ad esso spettanti. Il fedele è così diventato il *protagonista* ed il principale centro di riferimento di tutta l'esperienza giuridica della Chiesa, soppiantando, in questa sua posizione, l'apparato gerarchico di governo». Su questi temi si rinvia, inoltre, a R. MACERATINI (a cura di), *La persona nella Chiesa. Diritti e doveri dell'uomo e del fedele* (Atti del Convegno di Trento, 6-7 Giugno 2002), Padova, 2003, *passim*.

<sup>6</sup> Al riguardo cfr. S. BERLINGÒ, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell'Europa. Diritto, diritti e convivenza*, in *Regno doc.*, 2002, 3, pp. 41 e ss. Sul significato della laicità europea si interroga P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza italiana ed esperienza francese a confronto*, Roma, 1998, pp. 73 e ss., ritenendo che il concetto di laicità a livello europeo si presenti caratterizzato da un nucleo assiologico tendenzialmente comune a tutti i diversi ordinamenti nazionali, ove però i contenuti del principio di laicità risulterebbero fortemente condizionati dallo specifico sistema di rapporti tra potere pubblico ed organizzazioni confessionali in essi rilevabile, quale esito naturale della storia e dell'identità culturale dei vari Paesi.

<sup>7</sup> Così G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2002, pp. 94-96. In riferimento alla consolidata articolazione del sistema europeo di rapporti Stato-Chiesa, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fattore religioso nell'Unione Europea. Continuità e nuovi problemi*, in AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, Padova, 2000, p. 1252, ne propone una versione articolata in tre modelli principali, ma lievemente variante rispetto a quella storicamente affermatasi. Infatti, l'Autore ritiene possibile individuare: 1) un modello regalista-giuseppinista, influenzato dall'azione politica napoleonica, avente ad oggetto la Chiesa cattolica e le comunità ebraiche e riguardante soprattutto l'Europa centrale e meridionale; 2) un modello di matrice protestantica, sorto con la Riforma ed inveratosi in Gran Bretagna e nelle nazioni del Nord Europa, nel quale la presenza di assemblee ecclesiastiche generali non ha evitato la formale e sostanziale promulgazione della normativa religiosa da parte delle autorità statali; 3) un modello nazional-bizantino, legato alle vicende dell'indipendenza della Grecia dalla Turchia e caratterizzato dall'esplicazione di un ruolo fondamentale da parte della Chiesa ortodossa.

<sup>8</sup> È del tutto condivisibile, pertanto, l'opinione di 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*, Bologna, 2000, pp. 127-128, secondo il quale la qualificazione degli Stati in materia religiosa dovrebbe affidarsi all'analisi empirica e contingente delle strutture sociali ed ordinamentali relative ad un ben preciso e delimitato periodo storico. L'utilizzazione di tale metodo di rilevazione sarebbe, nel pensiero dell'Autore, ben più in grado di fotografare le diverse realtà nazionali di rapporti tra pubblici poteri e fenomeno religioso di quanto possa trarsi dall'impiego di astratte ed arbitrarie tipologie unitarie.

<sup>9</sup> Sull'esistenza di un modello comune di relazioni tra pubblici poteri e gruppi confessionali si esprime S. FERRARI, *Church and State in Europe. Common pattern and challenges*, in *Eur. Journ. Ch. St. Res.*, 1995, 2, p. 152. Infatti, l'Autore ritiene possibile rilevare, dall'esame delle attuali forme di interazione tra potere politico e Chiese, non modelli alternativi ma varie versioni di un modello unitario. In senso conforme anche M.C. FOLLIERO, *Questo Diritto Ecclesiastico*, in M. PARISI (a cura di), *L'insegnamento del Diritto ecclesiastico nelle Università italiane*, Napoli, 2002, p.123, che evidenzia come il processo (attualmente in corso) di uniformazione delle garanzie giuridiche e giurisdizionali europee dei diritti e degli interessi religiosi si presenti tale da dare forma ad un vero e proprio statuto giuridico regionale delle libertà (individuali e collettive) di religione.

conferimento dell'autonomia organizzativa in favore di tutti i raggruppamenti confessionali, a cui è strettamente connesso il dovere di non ingerenza delle pubbliche autorità nelle questioni di natura spirituale; 3) la creazione di forme di collaborazione e di raccordo tra lo Stato e le autorità confessionali.

2. *Il diritto di libertà religiosa nei Paesi dell'Europa occidentale.* Il rispetto del diritto alla libertà di religione gode, nella maggior parte dei Paesi aderenti all'Unione Europea, di precisi riconoscimenti normativi, sia a livello sovranazionale che a livello della legislazione costituzionale. Sotto il profilo della tutela internazionale della libertà religiosa, è ben nota l'ampia adesione degli Stati comunitari non solo alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948<sup>10</sup>, ma soprattutto al Patto sui diritti civili e politici del 1966 (adottato in sede ONU) e alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950, specificamente contemplanti forme di protezione della sensibilità religiosa individuale e collettiva<sup>11</sup>. In questo senso, benché le previsioni dell'art. 18 del Patto e dell'art. 9 della Convenzione di Roma non risultino del tutto identiche, sembra essere coincidente il nucleo sostanziale di tali norme, tese a garantire, ai singoli come ai gruppi, un ampio spettro di facoltà di azione, pienamente riconducibili alla consolidata configurazione del diritto alla libertà religiosa.

Ne è testimonianza la garanzia della libertà di pensiero, di coscienza e di religione, a cui si accompagna il pieno riconoscimento della libertà di manifestazione, in pubblico o in privato, a livello individuale e aggregativo, dei convincimenti di natura spirituale. Tuttavia, il raggio d'azione delle libertà in materia religiosa, convenzionalmente garantite, non è dotato dei caratteri dell'assolutezza, ma incontra ben precisi limiti normativamente previsti a tutela di alcuni valori inderogabili (l'ordine pubblico, la sanità pubblica, la morale pubblica, i diritti e

---

<sup>10</sup> Ricordiamo che la Dichiarazione Universale del 1948, anche se priva di forza vincolante, gode tuttora di notevole importanza, non solo per aver sottratto per la prima volta alla esclusiva competenza degli Stati la materia dei diritti umani, ma anche perché ha introdotto un catalogo dettagliato dei diritti fondamentali della persona umana ed ha ispirato tutte le successive codificazioni internazionali in oggetto. In dottrina cfr. B. CONFORTI, *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in M. TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, tomo I, cit., pp. 59-60.

<sup>11</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, cit., p. 196, ricorda come sia lo stesso Patto sui diritti civili e politici a prevedere precisi obblighi degli Stati contraenti al fine di rendere effettivi i diritti riconosciuti nell'atto, garantendo altresì a qualsiasi persona l'esperibilità di mezzi di ricorso effettivi contro le violazioni dei diritti garantiti e l'esecutività delle decisioni di accoglimento dei ricorsi medesimi (art. 2, par. 2 e 3). Tuttavia, pur valutando positivamente l'impianto garantistico approntato su espressa indicazione del Patto del 1966, U. VILLANI, *I diritti umani nei Patti internazionali*, in AA. VV., *I diritti umani a 40 anni dalla loro applicazione*, Padova, 1991, pp. 264 e ss., evidenzia come la creazione del *Comitato per i diritti dell'Uomo*, contemplata dal Patto del 1966, non avrebbe carattere risolutivo. Infatti, tale organismo sembra godere della semplice facoltà di esaminare i reclami inoltrati a carico di uno Stato contraente da altri Stati, o da individui, nell'eventualità in cui lo Stato accusato abbia, quanto ai reclami statali, accettato la competenza del Comitato in materia (o, per i reclami di carattere individuale, ratificato un protocollo opzionale *ad hoc*). Così, in caso contrario, il Comitato ha solo la possibilità di esaminare i rapporti degli Stati relativi al rispetto delle disposizioni dei Patti nei diversi territori nazionali e di trasmettere le proprie osservazioni al riguardo agli Stati parti e al Consiglio economico e sociale dell'ONU. Si tratterebbe, quindi, di un sistema di tutela delle libertà fondamentali in sé piuttosto debole.

Invece, sebbene limitato a livello regionale europeo, appare molto più efficace il sistema di protezione delle libertà fondamentali della persona umana predisposto dalla Convenzione di Roma. Ciò, indubbiamente, grazie all'azione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale può essere adita non solo dagli Stati, ma anche dai singoli individui, da gruppi di individui o dalle organizzazioni non governative. Sul punto cfr. A. BULTRINI, *Il sistema di protezione dei diritti fondamentali del Consiglio d'Europa. Un tentativo di bilancio in occasione del cinquantesimo anniversario della prima organizzazione paneuropea: qualche ruga e molte sfide aperte*, in *La Comunità Internazionale*, 1999, 1, pp. 109 e ss. Si consenta, inoltre, di rinviare a M. PARISI, *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *Annali Univ. Molise*, 4, 2002, pp. 273-285.

le libertà fondamentali altrui)<sup>12</sup>. Più precisamente, secondo l'art. 9, comma II, della Convenzione Europea può essere sottoposto a specifiche restrizioni (legislativamente ben determinate) soltanto il diritto all'esercizio di una religione o di una convinzione, e non il diritto alla libertà di religione e di pensiero, né il diritto di cambiare religione o convinzione, tutelati nella loro massima ampiezza dalla disposizione convenzionale<sup>13</sup>.

Il sistema di garanzie sovranazionali della libertà religiosa si è, poi, significativamente arricchito con l'approvazione da parte dei massimi organi decisionali comunitari (Consiglio Europeo, Parlamento Europeo, Commissione) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Nizza, 7-9 Dicembre 2000), ormai formalmente integrata nel testo della Costituzione europea<sup>14</sup>. Infatti, l'art. 10 della Carta di Nizza opera una diretta ed esplicita considerazione della sensibilità religiosa, inserendosi per tal guisa nel solco dei modelli tradizionali di protezione internazionale della libertà di religione<sup>15</sup>, così come testimoniato dall'impiego di una formula pressochè identica a quella dell'art. 9, comma I, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Altresì, la Carta dei diritti fondamentali, contemplando all'art. 22 in modo specifico, nel novero degli obblighi dell'Unione, il rispetto della diversità religiosa, culturale e linguistica, si distingue per un ulteriore rafforzamento delle tradizionali garanzie di tutela della libertà di religione, consentendo di immaginare una

---

<sup>12</sup> Tali restrizioni, previste anche in altri articoli della Convenzione del 1950 (artt. 8, 10, 11), presuppongono l'esistenza di una vera e propria sfera di discrezionalità, nell'ambito della quale ciascuna entità statale determina i confini del rapporto tra diritti individuali e diritti collettivi. Sostanzialmente, quindi, l'obiettivo che gli estensori della Convenzione Europea hanno cercato di raggiungere con l'apposizione delle suddette clausole consiste nel precisare che alcune libertà non sono oggetto di una tutela incondizionata, necessitando la realizzazione di una delicata opera di bilanciamento fra le esigenze individuali e le esigenze collettive, onde conferire l'opportuno riconoscimento ad interessi e valori fra loro notevolmente eterogenei. Per approfondimenti cfr. E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, pp. 54 e ss; M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, 2001, pp. 70-72.

<sup>13</sup> S. LARICIA, *A cinquant'anni dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: l'art. 9*, in AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, cit., p. 1083.

<sup>14</sup> L'intenzione di consentire un agevole inserimento della Carta all'interno del testo costituzionale dell'Unione sembrerebbe essere stata avanzata, sebbene non in modo implicito, dallo stesso organismo (ovvero la *Convenzione*) incaricato dal Consiglio Europeo di Tampere (15-16 Ottobre 1999) di procedere all'elaborazione del progetto di Carta dei diritti, poi presentata al Consiglio Europeo di Nizza. Ad avvalorare una simile ipotesi è la forma e la sostanza di vera e propria dichiarazione costituzionale di diritti fondamentali di cui si caratterizza la Carta. Infatti, la presenza di un preambolo accompagnato da un articolato normativo precluderebbe non solo alla successiva adozione di un atto dotato di giuridica vincolatività (anche se con identità di contenuti), ma addirittura alla sua costituzionalizzazione *tout court*. Per un'attenta ricostruzione dei lavori dell'organo deputato alla redazione della Carta dei diritti dell'Unione, si rinvia a 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, pp. 867-874.

<sup>15</sup> L'aggancio della Carta di Nizza alle consolidate forme di protezione sovranazionale delle libertà fondamentali della persona umana è, peraltro, rinvenibile nello stesso Preambolo, ove può constatarci come la Carta miri a riaffermare (...) *nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione Europea e dai trattati comunitari, dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e da quella della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*. A conferma di ciò, U. DE SIERVO, *La difficile Costituzione europea e le scorcioite illusorie*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, p. 133, ritiene che la Carta europea costituisca un efficace testo dichiarativo del grado di protezione delle libertà fondamentali nel sistema europeo, e che per tale sua caratteristica possa ben operare quale irrinunciabile punto di partenza per le successive tappe del processo di integrazione europea.

più ampia fruibilità di tali guarentigie in favore degli atti di estrinsecazione della religiosità individuale e collettiva<sup>16</sup>.

Venendo all'esame delle disposizioni di natura costituzionale adottate dai Paesi dell'Europa occidentale, non sembrano esservi sostanziali differenze rispetto al livello di tutela della libertà di religione apprestato in sede sovranazionale. Infatti, tutti i testi costituzionali degli Stati membri dell'Unione Europea (considerando in tale novero anche le Carte fondamentali dei Paesi dell'Europa orientale<sup>17</sup> di recente adesione al consesso comunitario) presentano una o più disposizioni poste a tutela della libertà religiosa, con previsioni perlopiù analoghe a quelle rinvenibili nei principali atti di diritto internazionale finora elaborati per la protezione dei diritti inalienabili della personalità umana. Ciò induce a ritenere verosimile una sostanziale convergenza della diverse realtà nazionali europee (pur nel rispetto della specifica identità di ognuna) nella tutela normativa della libertà di coscienza, di religione e di credenza<sup>18</sup>.

In tal senso, la rilevabilità di tale comune piattaforma giuridica poggerebbe sul riconoscimento della generale operatività del principio di uguaglianza degli individui e sul divieto di discriminazioni indotte dall'appartenenza religiosa o dai convincimenti di natura ideologico-spirituale<sup>19</sup>, sul conferimento della qualità di diritto pubblico soggettivo<sup>20</sup> alla

---

<sup>16</sup> In tal senso P. FLORIS, *L'Unione e il rispetto delle diversità. Intorno all'art. 22 della Carta di Nizza*, in C. CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Torino, 2003, pp. 441-443. All'uopo, l'Autrice evidenzia, inoltre, che il dettato dell'art. 22 della Carta consentirebbe anche di ponderare il principio di uguaglianza in ragione dei diversi tipi di realtà oggetto di disciplina normativa, onde consentire interventi normativi rispondenti alle particolarità presentate dalle diversità in campo.

<sup>17</sup> Come acutamente evidenziato da S. FERRARI, *L'idea e lo stato della libertà dopo il comunismo*, in *Regno att.*, 2002, 20, pp. 712-713, successivamente alla caduta dei regimi comunisti, la maggior parte dei paesi dell'Europa centrale ed orientale si sono impegnati in una delicata opera di ricostruzione, a partire dalle basi, dei pregressi sistemi di relazione con le organizzazioni religiose. Così, le norme costituzionali in tema di libertà religiosa non sembrano divergere in senso sostanziale rispetto a quelle adottate dagli Stati Uniti e dalle nazioni dell'Europa occidentale, ovvero dai due principali modelli di riferimento. Si può constatare, infatti, il pieno riconoscimento della libertà religiosa individuale e collettiva, concepita quale diritto fondamentale della personalità umana, a cui è lecito apporre solo circoscritte e ben qualificate limitazioni relativamente alle manifestazioni concrete della libertà in oggetto. Significativamente, l'Autore sottolinea come l'adeguamento rispetto ai modelli occidentali di garanzia della libertà di religione abbia riguardato anche le attività di proselitismo, ovvero un tema carico di delicate implicazioni per alcune realtà nazionali con un *background* religioso di matrice ortodossa. In questo quadro di sostanziale omogeneità tra Paesi dell'Europa occidentale ed orientale relativamente alle opzioni di tutela giuridico-costituzionale della libertà di credenza, l'unico elemento di distinzione sembrerebbe essere rappresentato dall'accentuazione che le Carte costituzionali degli Stati dell'Est europeo pongono sulla tolleranza e sulla doverosità del mutuo rispetto tra gli adepti delle diverse organizzazioni confessionali (art. 37 della Costituzione bulgara; art. 29 della Costituzione rumena; art. 3 della Costituzione albanese). Tuttavia, secondo l'Autore, si tratterebbe soltanto di disposizioni il cui inserimento nelle Costituzioni dei Paesi occidentali non risulterebbe eccentrico, e la cui attuale assenza sarebbe giustificata dalla redazione delle varie Carte fondamentali in periodi contraddistinti dalla minor acutezza della conflittualità tra le diverse Confessioni socialmente rilevabili.

Sul tema della libertà religiosa nei Paesi dell'Europa dell'Est, si veda anche G. BARBERINI, *Il fenomeno religioso confessionale nel processo di democratizzazione negli Stati dell'Europa centro-orientale*, in M. TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, tomo III, cit., pp. 907 e ss.; G. CORDINI, *Confessionismo, ateismo e laicismo nelle Costituzioni antiche e recenti della Polonia*, in *Arc. Giur. "Filippo Serafini"*, 2003, 2, pp. 257 e ss.; G. DAMMACCO, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Bari, 2000, pp. 82-167.

<sup>18</sup> S. FERRARI, *Diritto naturale e laicità*, in *Regno att.*, 1995, 8, p. 244, evidenzia l'esistenza di un «modello comune europeo» che, nonostante le inevitabili differenze tra le diverse esperienze nazionali, si distingue per la presenza di alcune coordinate comuni, ovvero: la neutralità dello Stato nei confronti delle forme espressive della fenomenologia sociale religiosa; la libertà di azione per i soggetti religiosi collettivi e il trattamento di favore nei loro riguardi da parte delle pubbliche potestà; il diritto di intervento dei pubblici poteri solo per assicurare il rispetto delle «(...) regole del gioco» e dei «(...) confini del campo di gioco».

<sup>19</sup> V. TOZZI, *La cooperazione per mezzo di accordi tra Stato e Confessioni religiose ed i principi di specialità ed uguaglianza*, in *Dir. Eccl.*, 1990, 1, pp. 128-129, pone l'accento sulla doverosità dell'adozione da

libertà di religione e di credenza (anche in senso agnostico ed ateistico) nelle sue esplicazioni a livello individuale ed associativo, sulla libertà individuale e collettiva di adesione, di mutazione o di abbandono delle opzioni religiose socialmente rilevabili<sup>21</sup> (nonché di creazione di nuove dottrine ed orientamenti fideistici, del tutto originali), sul riconoscimento della massima latitudine alla libertà di professione e di manifestazione (soggettiva e collettiva, pubblica e privata) della sensibilità religiosa, con il solo limite del rispetto della complessiva legalità costituzionale<sup>22</sup>.

La sintetica analisi fin qui condotta consente, così, di rilevare una comune concezione della libertà religiosa nei Paesi aderenti all'Unione Europea, il cui ideale *fil rouge* è rappresentato dal riconoscimento della libera autodeterminazione (sia dei singoli, che dei gruppi) in materia religiosa e dalla assoluta irrilevanza giuridica degli orientamenti di matrice ideologica e spirituale<sup>23</sup>. Tale condiviso approccio dei pubblici poteri nei confronti della fenomenologia sociale religiosa sembra, di conseguenza, determinare una duplice unanime tendenza: l'illiceità di una possibile *deminutio* nella fruizione delle libertà costituzionalmente ed internazionalmente garantite in favore dei consociati in ragione delle opzioni religiose e di coscienza effettuate; il rispetto dei principi fondamentali qualificanti l'assetto democratico

---

parte delle pubbliche istituzioni di un atteggiamento di imparzialità e di neutralità nei confronti dei diversi orientamenti ideali nell'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa. In senso conforme anche S. FERRARI, *La libertà religiosa nell'Europa contemporanea*, in *Il Mulino*, 1994, 2, p. 218, ad avviso del quale il principio della distinzione tra politica e religione (elemento costitutivo del pensiero cristiano sin dalle origini, ma concretamente eluso in moltissimi frangenti), è penetrato nella coscienza del mondo occidentale in misura sufficiente per alimentare la convinzione che la libertà religiosa individuale (almeno nel suo nucleo essenziale) sia un valore di rango superiore, da tutelarsi indipendentemente dalla forma di Stato o dal sistema di relazioni tra pubblici poteri e Confessioni religiose vigenti nelle diverse realtà nazionali.

<sup>20</sup> In questa prospettiva, l'assunzione della libertà di religione nella categoria dei diritti pubblici soggettivi verrebbe storicamente a porsi come rivendicazione dell'immunità della coscienza individuale rispetto alle ingerenze e alle pretese dello Stato confessionista o ideologico. In proposito si rinvia a G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, 1957, pp. 84 e ss., e più recentemente a G. DALLA TORRE, *Dignità umana e libertà religiosa*, in C. CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, cit., pp. 294-295.

<sup>21</sup> Ricordiamo che il diritto all'abbandono del gruppo religioso di cui ciascuno può essere parte (talora fin dalla nascita, in assenza di una convinta adesione individuale) deve essere garantito dai pubblici poteri in modo incondizionato. Infatti, la negazione di tale libertà costituirebbe un grave *vulnus* alla garanzia del principio personalistico e alla tutela del diritto all'identità personale, che consiste nel «(...) diritto ad essere se stesso (...), con le acquisizioni di idee ed esperienze, con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano, ed al tempo stesso, qualificano, l'individuo». Così C. cost. 3 Febbraio 1994, n. 13, in *Foro it.*, 1994, 1, p. 1668. In dottrina R. BOTTA, *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2000, 1, pp. 154-155, evidenzia come l'appartenenza ad una formazione sociale (anche) di natura religiosa costituisca un diritto fondamentale della persona umana solo nella misura in cui tale adesione sia volontaria. Ovvero, la scelta individuale dell'appartenenza ad un gruppo religioso o ad una qualsiasi opzione fideistica risulti del tutto dinamica, con la piena garanzia del libero recesso in qualsiasi momento. Così, secondo l'Autore, sarà compito dello Stato laico garantire le condizioni per le quali le scelte in ambito religioso costituiscano per ognuno un «percorso libero» nelle più diverse direzioni.

<sup>22</sup> S. FERRARI, *La libertà religiosa nell'Europa occidentale*, in AA. VV., *La libertad religiosa. Memoria del IX congresso internacional de derecho canónico*, México, 1996, ricorda come i limiti alla pratica religiosa siano sovente formulati in termini (ad esempio, le nozioni di ordine pubblico o di buon costume) legati alla tradizione culturale di una data realtà nazionale. Per quanto attiene, invece, al concetto di legalità costituzionale, secondo A. VITALE, *Diritto Pubblico*, Salerno, 2001, p. 216, la generalità delle democrazie contemporanee è caratterizzata dall'esistenza di una doppia legalità, ovvero «(...) una legalità costituzionale – prodotta dal c.d. potere costituente –, che corrisponde tendenzialmente al livello del diritto per principi, ed una legalità legislativa (ordinaria), che esprime il diritto prodotto dalle legittime autorità dello Stato-persona, e che corrisponde al diritto per regole, ossia per enunciati normativi destinati a determinare direttamente comportamenti soggettivi».

<sup>23</sup> M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p. 104.

della convivenza organizzata nell'esplicazione delle modalità espressive della religiosità individuale e collettiva<sup>24</sup>.

3. *Autonomia ed indipendenza dei gruppi confessionali.* Il riconoscimento dell'autonomia e dell'indipendenza dei gruppi confessionali<sup>25</sup> nella generalità dei Paesi dell'Unione Europea sembra essere concepito in stretta connessione con l'asseverazione dell'assoluta incompetenza delle pubbliche potestà in ambito religioso<sup>26</sup>. Si tratta di un orientamento valoriale che si è normativamente tradotto in puntuali disposizioni di rango costituzionale (si pensi, ad esempio, agli artt. 7 e 8 della Costituzione italiana, all'art. 140 della Carta Fondamentale tedesca, all'art. 41, comma III, della Costituzione portoghese), o in pronunce delle Corti costituzionali nazionali, o, da ultimo, nella normativa bilateralmente concordata dagli Stati con alcune organizzazioni confessionali (è il caso della Spagna<sup>27</sup> e della Polonia).

Sotto il profilo dell'autonomia delle organizzazioni confessionali (e del correlato dovere di astensione dei pubblici poteri dall'esprimere qualsivoglia competenza nelle questioni di carattere spirituale), alcune differenziazioni tra gli Stati europei sarebbero rilevabili rispetto alle dimensioni delle libertà riconosciute. Così, nella grande maggioranza delle realtà nazionali, l'estensione dell'autonomia conferita alle Confessioni religiose concernerebbe tanto la piena facoltà di libera determinazione del proprio patrimonio dottrinale, quanto la libertà di autogoverno e di organizzazione interna. Per converso, in un ristretto gruppo di Paesi, sostanzialmente costituito dalle realtà in cui è tuttora in vigore un sistema di Chiese nazionali, si rileverebbe una residuale ingerenza delle pubbliche potestà negli *interna corporis* di carattere organizzativo dei gruppi confessionali. Tuttavia, la tendenza ad un generalizzato ed universale riconoscimento della libertà organizzativa delle Confessioni religiose, sia sotto l'aspetto meramente dottrinale che sotto il profilo della strutturazione interna, appare essere in fase di netta espansione, anche ove alcuni ordinamenti giuridici nazionali continuano a

---

<sup>24</sup> Si tratterebbe di tendenze comuni suscettibili di indurre le diverse realtà nazionali, da cui l'Unione Europea è formata, ad un atteggiamento di uguale tutela del fenomeno religioso. Al riguardo vedi M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.*, 1999, 4, pp. 601-602.

<sup>25</sup> È indubbio che il problema dell'autonomia confessionale assuma una notevole importanza, sia da un punto di vista pratico, che sotto il profilo più strettamente teorico. Infatti, qualora la libertà collettiva del raggruppamento confessionale a cui il *civis-fidelis* ha aderito venga ad essere limitata, o conculcata, si registrerebbero analoghe restrizioni nel godimento della libertà religiosa individuale. Ciò in virtù della collocazione delle Confessioni religiose nel novero delle più importanti formazioni sociali entro le quali si svolge la personalità individuale dei consociati, e attraverso le quali si esprimono le capacità di libertà dei singoli che ne sono parte. Ecco perché buona parte degli ordinamenti costituzionali attualmente vigenti riconosce un'ampia sfera di autonomia in favore degli enti esponenziali degli organismi confessionali, a cui compete, nella realtà giuridica, l'onere di rappresentare gli interessi collettivi dei rispettivi adepti. In proposito cfr. S. LARICCIA, *Problemi in tema di autonomie normative. L'autonomia normativa delle confessioni religiose*, in AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Catalano*, tomo II, Soveria Mannelli, 1998, pp. 882-883.

<sup>26</sup> A. BETTETINI, *Sulla relazione fra religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopomoderna*, in *Dir. Eccl.*, 2003, 3, p. 912, rileva che «il fenomeno religioso appare invero come l'unico fattore sociale in relazione a cui lo Stato si definisce incompetente, a cagione della sua aconfessionalità. E pertanto lo Stato non può offrire un "servizio pubblico statale" in quest'ambito, ma può solamente cooperare con le Confessioni religiose perché queste attendano alle necessità religiose delle persone, ferma comunque restando la libertà religiosa come diritto riconosciuto al singolo, a prescindere dall'integrazione di questi in una struttura confessionale».

<sup>27</sup> F.E. ADAMI, *Il fenomeno religioso nei Paesi dell'Unione Europea*, cit., pp. 92-93, ricorda che con la sostituzione globale del testo concordatario del 1953, stipulato tra il regime franchista e la Chiesa cattolica, attraverso la sottoscrizione di quattro distinti Accordi ("Questioni giuridiche", "Insegnamento e questioni culturali", "Assistenza religiosa alle Forze Armate e servizio militare degli ecclesiastici e religiosi", "Questioni economiche") si è proceduto a garantire la piena libertà della Chiesa di Roma sia in ambito ideologico che dottrinale.



contemplare la possibilità di ingerenza del potere statale nella delimitazione degli assetti operativi di alcune denominazioni confessionali<sup>28</sup>.

Nella prospettiva dell'incompetenza dello Stato in materia religiosa, nelle diverse realtà nazionali europee appare consolidato il principio dell'estraneità degli ordinamenti religiosi (e delle esperienze a cui essi danno vita) dalla potestà d'imperio dei pubblici poteri<sup>29</sup>. Così, i contenuti delle credenze religiose, le opzioni fideistiche dei diversi raggruppamenti confessionali vanno ad integrare una sfera di autonomia rispetto alla quale le pubbliche istituzioni non possono esercitare alcun sindacato, e vedono necessariamente limitata l'estensione delle proprie iniziative. L'unica competenza che sembra rientrare nella disponibilità del potere di intervento dello Stato concernerebbe l'assicurazione in favore delle organizzazioni confessionali (ma – come si è visto in precedenza – anche a vantaggio dei singoli consociati) della libertà di vivere le proprie vicende spirituali, al riparo da qualsivoglia ostacolo o turbativa, al fine del conseguimento della massima realizzazione dei *cives fideles* nella propria individualità e nella reciproca relazionalità<sup>30</sup>. Al di là di questa residuale

---

<sup>28</sup> Paradigmatico, in questo senso, è il caso della Svezia, ove il Re, conformemente all'art. 4 della legge di successione del 1810 vigente fino alla revisione del 2000, doveva professare (...) *la pura religione evangelica così come è stata accettata e spiegata dalla immutata confessione di Augsburg e dalla risoluzione del sinodo di Uppsala del 1593*. Inoltre, ai sensi dell'art. 9 delle disposizioni transitorie alla legge costituzionale sulla forma di governo, si contemplava il potere del Parlamento di legiferare sulla Chiesa nazionale luterana, sulle sue strutture interne e sul suo personale, sul suo patrimonio e sulle designazioni delle cariche ecclesiastiche. Altresì, si riconosceva all'esecutivo il potere di nominare vescovi ed arcivescovi sulla base di terne stabilite dalla Chiesa di Stato, e il diritto delle comunità locali ecclesiastiche (giuridicamente equiparate agli enti locali) di esigere tributi dai *cives fideles*. Tuttavia, il sistema di controlli e di ingerenze dei pubblici poteri nella vita della Chiesa luterana è attualmente oggetto di profonda trasformazione, stante l'adozione di alcune leggi ordinarie tese alla realizzazione di una maggiore separazione della Chiesa dallo Stato. Tale tendenza riformista testimonierebbe, così, il carattere residuale del retaggio storico rispetto all'affermarsi dei nuovi strumenti giuridici di tutela della libertà religiosa. In proposito cfr. S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Bologna, 2001, pp. 71-72; L. PREZZI, *Chiesa luterana: non più di Stato*, in *Regno att.*, 1999, 18, pp. 635 e ss.

<sup>29</sup> Come esaurientemente osservato da P. BELLINI, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in V. PARLATO e G.B. VARNIER (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Torino, 1992, p. 292, lo Stato laico riconosce l'esistenza di un limite oggettivo al proprio ordinamento, prendendo atto dei confini che limitano la propria possibilità d'azione. Ovvero, i pubblici poteri non sono legittimati, per la neutralità che li contraddistingue, a «(...) esprimere un giudizio autoritario qualsivoglia sulle credenze di religione, o a prendere partito sui rapporti che passano fra esse». Così, secondo l'Autore, «(...) lo Stato laico non si astiene dall'interferire nella economia della spiritualità religiosa per un semplice calcolo di 'opportunità civica e politica'. (...) Esso (...) dà senz'altro per escluso un suo intervento, perché assume (in forza d'una proposizione di principio che per lo Stato laico è irrinunciabile, in quanto significatrice della sua stessa 'laicità') la piena 'estraneità' degli 'interessi religiosi in quanto tali' alla sfera della propria 'disponibilità giuridica e politica'».

<sup>30</sup> In questo senso appare opportuno far riferimento all'art. 9, comma II, della Costituzione spagnola del 1978, ove si attribuisce ai pubblici poteri il compito di (...) *promuovere le condizioni perché la libertà e l'uguaglianza degli individui e dei gruppi (...) siano reali ed effettive*, nonché di (...) *rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la pienezza di questi diritti*, col fine ultimo di (...) *facilitare la partecipazione di tutti i cittadini nella vita politica, economica, culturale e sociale*. Sembra chiaro come la fruibilità di questa disposizione sia aperta anche alle aggregazioni con finalità spirituale, soprattutto in virtù del riferimento alla libertà e all'uguaglianza dei singoli e delle associazioni. Inoltre, il tenore dell'art. 9, comma II, della Carta fondamentale spagnola è significativamente simile a quello dell'art. 3, comma II, della Costituzione italiana, ove si impegna la Repubblica a realizzare (...) *il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale*. Sembra chiaro, quindi, come l'attenzione apprestata dagli ordinamenti democratici ai soggetti collettivi (anche di natura religiosa) sia finalizzata al perseguimento dell'obiettivo primario della piena realizzazione della persona umana nella sua spiritualità e materialità; ragion per cui le istituzioni sono tenute all'esplicazione di una funzione di servizio alla società per garantire l'effettività dei diritti e delle garanzie in favore della persona individuale e collettiva. In proposito cfr. L. MUSSELLI e V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, cit., pp. 58-63; R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino, 1998, pp. 26-39. Si consenta, inoltre, di rinviare a M. PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo*:

prerogativa, le pubbliche potestà non potranno con proprie determinazioni autoritative ingerire negli spazi riservati all'autonomia dei gruppi confessionali<sup>31</sup>.

Ovviamente, però, il principio della distinzione degli ordini e dell'autonomia dei raggruppamenti confessionali non esonera i gruppi religiosi dall'inderogabile rispetto dei diritti fondamentali della persona umana. Così, la tutela delle libertà inalienabili e della dignità dell'Uomo (avente carattere di netta centralità e primarietà rispetto agli altri beni-valori promossi dalle Carte costituzionali dei Paesi europei) non si arresta pregiudizialmente dinanzi ad un ordine distinto come quello proprio degli ordinamenti religiosi, ma continua ad essere operativa nella logica del bilanciamento con altri beni aventi il rango di principi supremi nei diversi ordinamenti giuridico-costituzionali<sup>32</sup>. In questo senso, la protezione dei diritti fondamentali non può di certo risultare recessiva rispetto alla tutela del diritto di qualsiasi ordinamento confessionale alla conservazione della propria identità, soprattutto nell'ipotesi in cui il patrimonio ideologico di un gruppo spiritualmente connotato fornisca una diversa valutazione (o qualificazione) di un principio strutturale dell'edificio politico-costituzionale di una data realtà nazionale<sup>33</sup>.

4. *La cooperazione tra pubbliche potestà e organizzazioni religiose.* Nei Paesi dell'Europa occidentale (ma, ormai, anche in quelli ex-comunisti)<sup>34</sup>, la tendenza all'instaurazione di rapporti di collaborazione tra i pubblici poteri e i gruppi religiosi sembra

---

*riflessioni sulla legislazione negoziata con le Confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Napoli, 2003, pp. 14-18.

<sup>31</sup> Secondo A. LICASTRO, *Problemi e prospettive del diritto ecclesiastico internazionale*, Milano, 1997, pp. 36-37, l'odierna attitudine della comunità politica ad accogliere, nel proprio ambito di rilevanza, gli apporti dell'ordine spirituale istituzionalmente rappresentato dalle diverse Confessioni religiose organizzate, renderebbe più complessa l'opera di delimitazione dello spazio riservato all'esplicazione dell'autonomia riconosciuta ai gruppi confessionali. Tuttavia, secondo l'Autore, nonostante tali aperture e disponibilità, deve necessariamente ritenersi esclusa qualsiasi qualificazione autoritativa dei pubblici poteri in tema di organizzazione interna delle Confessioni religiose e di scelte di carattere dottrinale.

<sup>32</sup> La centralità del principio istituzionale dell'alterità tra ordine statale e ordine confessionale, come elemento informatore delle democrazie europee contemporanee, sembrerebbe confermata dalle recenti pronunce emesse dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (31 Luglio 2001; 13 Febbraio 2003) in relazione al caso *Refah Partisi*. Infatti, la Corte di Strasburgo, confermando l'ordinanza della Corte costituzionale turca in relazione allo scioglimento del partito di ispirazione islamica *Refah* (avente tra i suoi obiettivi programmatici l'instaurazione in Turchia di un sistema politico fondato sul diritto religioso, e per tale motivo in grado di arrecare lesione al principio costituzionale della laicità dello Stato) ha ribadito la primarietà del diritto dell'ordinamento giuridico-costituzionale turco all'autoconservazione rispetto all'affermazione di principi lesivi della legalità costituzionale. Così, la Corte Europea, aderendo alle conclusioni dei giudici costituzionali turchi sulla centralità sistemica del principio di laicità dello Stato, ha ritenuto non contrastante con l'art. 11 della Convenzione Europea del 1950 (tutelante la libertà di associazione) il decreto di scioglimento del movimento *Refah*, in quanto giustificato dalla tutela di un valore sovraordinato (la tutela dell'ordine pubblico) rispetto ai principi ritenuti ispiratori dell'azione del disciolto gruppo politico. Per un commento di tale controversia sia consentito rinviare a M. PARISI, *Il caso Refah Partisi: il principio di laicità alla prova della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in AA. VV., *Il Libro, la Bilancia e il Ferro. L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*, in corso di pubblicazione.

<sup>33</sup> In merito cfr. P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Roma, 1993, pp. 177 e ss.; N. COLAIANNI, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, 2002, pp. 54-60.

<sup>34</sup> Valga per tutti, l'esempio della Polonia ove, come segnalato da G. CORDINI, *Confessionismo, ateismo e laicismo nelle Costituzioni antiche e recenti della Polonia*, cit., pp. 270-272, la nuova Costituzione del 2 Aprile 1997, volendo consolidare in modo definitivo il passaggio dal regime comunista all'attuale Stato liberale e democratico, prevede, all'art. 25, l'utilizzo della tecnica della negoziazione con le Confessioni religiose. Tuttavia, il costituente polacco ha adottato una distinzione procedurale per quanto concerne le relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica, in favore della quale è esplicitamente previsto l'impiego dello strumento concordatario (dalla chiara natura internazionalistica), mentre i rapporti con le altre organizzazioni confessionali sono disciplinati sulla base di accordi tra rappresentanti delle stesse e rappresentanti del potere esecutivo.

godere di una notevole consolidazione. Infatti, il progressivo e sistematico ricorso da parte delle autorità statali al metodo del dialogo con la società civile ha consentito lo sviluppo di diversificate modalità di partecipazione dei gruppi di rappresentanza di interessi omogenei (nel novero dei quali rientrerebbero, senza dubbio, le organizzazioni confessionali) alla fase di elaborazione delle decisioni politiche sulle più diverse questioni<sup>35</sup>. Come è ovvio, però, l'estensione ai gruppi religiosi della tecnica della concertazione e della negoziazione si è concretata con alcune differenziazioni nelle varie realtà nazionali, distinguendosi per gli strumenti giuridici formali utilizzati, per le soggettività implicate e per i contenuti del dialogo intrapreso.

Tuttavia, dall'esame delle modalità di interazione attualmente rilevabili, sembrerebbe verosimile intravedere le linee di una tendenza comune nella collaborazione tra gli Stati e le Confessioni religiose. Innanzitutto, in alcune nazioni si registra la definizione a livello bilaterale tra autorità pubbliche ed autorità confessionali di norme giuridiche tese alla sistemazione dei reciproci rapporti, sia a livello centrale che a livello locale<sup>36</sup>. Così, pur nella

---

<sup>35</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, pp. 6-7, ritiene che la cooptazione delle diverse componenti sociali all'adozione delle decisioni politiche sia imputabile all'incessante affermarsi di soggetti di potere agenti in concorrenza con le pubbliche potestà ed operanti nei più diversi ambiti (l'economia, la politica, la cultura, l'esperienza religiosa).

<sup>36</sup> Immediato è il riferimento alla realtà italiana, ove sotto la nozione di "negoziato legislativo" e di "legislazione contrattata" si fa riferimento alla facoltà riconosciuta ai gruppi confessionali di contrattare con i pubblici poteri la regolamentazione giuridica di determinate situazioni ed interessi, al fine di soddisfare l'aspirazione degli stessi gruppi religiosi alla libertà e alla migliore realizzazione delle attività istituzionali. L'interesse *ex parte publicae* alla conclusione di accordi ed intese con le organizzazioni confessionali, peraltro, sarebbe individuabile nel perseguimento dell'obiettivo fondamentale dell'intera costruzione costituzionale: la promozione e la valorizzazione della personalità umana. Infatti, le Confessioni religiose fornirebbero un importante contributo alla realizzazione dei singoli consociati e al soddisfacimento del bisogno di "sacro" dei *cives fideles*, stante l'impossibilità per i pubblici poteri di erogare qualsivoglia prestazione di natura ideologica e spirituale. A tal riguardo si veda V. TOZZI, *Patti e diversità di fini tra Stato e Confessioni religiose*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1987, pp. 176 e ss.

Una situazione analoga a quella italiana è rilevabile in Spagna, la cui Carta costituzionale all'art. 16, comma III, recita: *I pubblici poteri tengono conto delle credenze religiose della società spagnola e mantengono le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa cattolica e con le altre Confessioni*. Ad integrazione della previsione costituzionale, la legge organica sulla libertà religiosa del 5 Luglio 1980, n. 7, oltre a confermare il principio di non discriminazione tra le diverse religioni e l'aconfessionalità dello Stato (art. 1), prevede all'art. 5 che le Confessioni religiose debbano iscriversi in un apposito registro pubblico, da cui conseguirà il riconoscimento della personalità giuridica e la piena autonomia dei raggruppamenti confessionali così registrati (art. 6). Inoltre, il soddisfacimento di tali condizioni appare essenziale ai fini del riconoscimento ai competenti organi statali della concreta possibilità di concludere accordi con gruppi confessionali e comunità religiose che ne facciano richiesta, in quanto tale facoltà è subordinata (per espressa previsione della legge organica) alla rilevanza di precisi criteri di numero e di rappresentatività (ovvero, il c.d. notorio radicamento). Infatti, la lettera dell'art. 7 del provvedimento in parola prevede che (...) *lo Stato, tenendo conto delle convinzioni religiose esistenti nella società spagnola, concluderà, caso per caso, accordi o convenzioni con le Chiese, Confessioni e Comunità religiose (...) che per la loro importanza e per il numero dei credenti hanno ottenuto piena affermazione in Spagna. In ogni caso, questi accordi saranno ratificati con legge del Parlamento*. In proposito M. TEDESCHI, *Gli accordi spagnoli di cooperazione e l'esperienza italiana*, in M. TEDESCHI, *Scritti di diritto ecclesiastico*, Milano, 2000, pp. 71 e ss.

Anche in Germania è agevolmente rilevabile l'esistenza di accordi, patti e convenzioni stipulati dai pubblici poteri, non solo a livello federale ma anche dei singoli *Länder*, con le più diverse denominazioni confessionali. In particolare, la situazione tedesca risulterebbe particolarmente complessa in virtù della coesistenza di norme costituzionali risalenti all'epoca di Weimar (1919) con le disposizioni della *Grundgesetz* del 1949, di competenze della Repubblica e dei *Bundesländer*. Sostanzialmente, però, la negoziazione condotta a livello federale mirerebbe a dettare i principi generali della cooperazione e dei rapporti tra pubblici poteri ed organismi religiosi, destinando alle convenzioni stipulate a livello locale la disciplina degli specifici aspetti di dettaglio. Sul punto F.E. ADAMI, *Il fenomeno religioso nei Paesi dell'Unione Europea*, cit., pp. 103 e ss.; R. PUZA, *Convenzioni concordatarie in Germania*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1997, 2, pp. 313 e ss.

Infine, è doveroso segnalare come anche nella Francia separatista, il rigido principio della distinzione e della separazione abbia subito un notevole ridimensionamento, constatandosi la creazione di un sistema in cui le

diversità delle soluzioni concrete individuate per la regolamentazione bilaterale delle materie di vicendevolesse interesse, il carattere generalmente comune alle varie forme di contrattazione attualmente in atto sembrerebbe individuarsi nella creazione di regimi giuridici differenziati, calibrati in relazione alle specificità di cui sono portatrici le diverse realtà confessionali. Ovvero, la manifesta preferenza per la definizione di uno *ius singulare* sembra prevalere rispetto all'opzione per un indifferenziato trattamento di diritto comune.

Nondimeno, questa tendenza (che sembrerebbe notevolmente affermata nell'ambito regionale europeo), pur presentando il vantaggio di favorire (nella più ampia misura possibile) il soddisfacimento delle esigenze poste dalle organizzazioni confessionali, determinerebbe, altresì, una notevole selettività della cooperazione intrapresa con i soggetti religiosi e la differente intensità delle relazioni strette con i vari interlocutori confessionali.

Infatti, per un verso, si è registrata una costante tensione dei pubblici poteri nel garantire, con le più varie modalità<sup>37</sup>, il proprio sostegno in favore dei gruppi confessionali maggiormente radicati nelle diverse realtà nazionali, originando regolamentazioni giuridiche irragionevolmente differenziate tra le diverse organizzazioni religiose insistenti su uno stesso territorio<sup>38</sup> e ingiustificati casi di *deminutio* nell'effettivo godimento della libertà religiosa a

---

organizzazioni confessionali (e soprattutto la Chiesa cattolica) hanno stretto rapporti di collaborazione con le pubbliche autorità, seguendo i metodi della negoziazione e della contrattazione. In dettaglio si rinvia a F. VECCHI, *L'evoluzione del sistema di diritto ecclesiastico francese fra falliti tentativi concordatari e legislazione recente di «attenuato separatismo»*, in *Dir. Eccl.*, 1998, 2, pp. 319 e ss.

<sup>37</sup> A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano, 1998, pp. 81 e ss., ricorda come la libertà religiosa, concepita nella sua dimensione positiva, appaia degna di considerazione sul piano politico, in quanto bene di valore sociale, tale da giustificare e motivare l'intervento statale ai fini del soddisfacimento degli interessi religiosi dei *cives fideles*. Infatti, il conferimento di risorse economiche e giuridiche in favore dei gruppi confessionali, stante la funzionalità delle formazioni sociali allo sviluppo della persona umana, consente ad essi l'organizzazione e la gestione dei servizi spirituali la cui fruizione permette ai fedeli il compimento della loro esperienza religiosa. Tuttavia, come acutamente sottolineato dall'Autore, le forme di sostegno che i pubblici poteri erogano non devono considerarsi rigide e predeterminate, ma costituiscono l'esito di precise decisioni politiche, la cui discrezionalità può essere influenzata da eventuali preferenze e ostilità nei confronti dell'una o dell'altra organizzazione confessionale. Così, talora le scelte politiche di intervento in risposta alle richieste provenienti dal mondo religioso non sempre soddisfano l'esigenza di un accorto bilanciamento fra l'opportunità di consentire l'appagamento degli interessi spirituali (individuali e collettivi) e la necessaria salvaguardia dei principi di uguaglianza e libertà, di cui il potere statale deve sempre essere il massimo responsabile. Nel medesimo ordine di idee si segnala anche S. BERLINGÒ, *Autonomia e pluralismo confessionali. Eguale libertà e sistema normativo*, in V. TOZZI (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Salerno, 1993, pp. 77 e ss.

<sup>38</sup> A testimonianza di ciò, senza dubbio, possono invocarsi l'esempio italiano e spagnolo. Infatti, per quanto concerne la realtà italiana, come sottolineato da M. VENTURA, *Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, cit., pp. 211 e ss., l'estensione generalizzata del metodo della negoziazione legislativa con i gruppi confessionali ha determinato una crescente diversificazione delle posizioni occupate dalle Confessioni religiose diverse dalla cattolica, causando un aumento della competizione tra di esse e acuendo le situazioni di malessere. Così, secondo l'Autore, l'attuale sistema italiano di diritto ecclesiastico presenterebbe le caratteristiche di un equilibrio piramidale, ampiamente diffuso in Europa: condizione privilegiata della Chiesa cattolica, la quale fruisce di tutele internazionali e costituzionali ed è destinataria di molteplici vantaggi ed esenzioni; condizione di limitato favore per le organizzazioni confessionali firmatarie di intese con lo Stato, le quali (pur non fruendo dello statuto di privilegio riconosciuto alla Chiesa di Roma) vivono una condizione migliore di quella riservata alle Confessioni prive di intesa; condizione di mero riconoscimento giuridico per i gruppi fruitori dei limitati diritti conferiti dalla legge n. 1159/1929; condizione di totale assenza di particolari tutele giuridiche per gli organismi confessionali non riconosciuti come tali dallo Stato. Tuttavia, l'esistenza di tale sistema avrebbe una sua razionalità interna, mirando ad attribuire ai pubblici poteri il diritto di selezionare, nella più ampia discrezionalità, i soggetti religiosi da favorire (ovvero, i più forti), a detrimento di una più rigorosa ed attenta applicazione del principio di eguaglianza.

In riferimento alla realtà spagnola, J.A. SOUTO PAZ, *Gli accordi dello Stato spagnolo con le minoranze confessionali tradizionali*, in *Dir. Eccl.*, 1993, 1, pp. 532 e ss., evidenzia che l'obbligo costituzionale (art. 16) diretto ai pubblici poteri di tener conto delle convinzioni religiose della società spagnola e di instaurazione di

danno delle minoranze<sup>39</sup>. Quale naturale conseguenza delle disfunzioni manifestate dal metodo della cooperazione nella realizzazione del necessario equilibrio tra rispetto dell'eguaglianza e tutela della diversità, si individuerrebbe, inoltre, la continua tensione dei soggetti confessionali più svantaggiati alla acquisizione dello status di "confessione religiosa più favorita"<sup>40</sup>, conferendo ai detentori delle pubbliche funzioni l'onore dell'adozione di non agevoli decisioni politiche<sup>41</sup>.

---

rapporti di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni, ben lungi dall'essere illimitato nell'ambito di applicazione, ha un suo preciso confine nel dettato dell'art. 7 della legge organica sulla libertà religiosa del 5 Luglio 1980. Infatti, si prevede, significativamente, che lo Stato mantenga rapporti di collaborazione solo con le Confessioni religiose iscritte nel registro anagrafico delle organizzazioni confessionali, le quali, per dimensioni e numero di credenti, abbiano raggiunto in Spagna un notorio radicamento. Così, come puntualizzato dall'Autore, ai pubblici poteri non è consentito stipulare accordi di cooperazione con una qualsiasi Confessione religiosa, ma soltanto con quelle dotate di particolari caratteristiche e, pertanto, registrate. Peraltro, l'importanza di tale registrazione è attestata, oltre che dalla possibilità di stringere intese con lo Stato spagnolo, anche dal conferimento di uno status di particolare favore per le organizzazioni confessionali iscritte: a) acquisizione della personalità giuridica; b) riconoscimento della piena autonomia organizzativa della Confessione; c) riconoscimento della clausola di salvaguardia dell'identità religiosa e del proprio carattere; d) diritto di dar vita ad associazioni, fondazioni ed istituzioni proprie. Così, anche nella realtà spagnola, si rinverrebbero i caratteri di un sistema piramidale, dato dall'esistenza di una pluralità di regimi giuridici per le Confessioni religiose: regime comune, disciplinato dall'art. 22 della Costituzione e dalle legge sulle associazioni del 1964; regime speciale per i gruppi confessionali iscritti, conformemente al dettato della legge organica sulla libertà religiosa; regime concordato con i pubblici poteri, limitatamente alle organizzazioni confessionali aventi un notorio radicamento. In tal modo, sembra essere prevalsa una applicazione discriminatoria del principio di cooperazione, poiché lo Stato si è mostrato incline a modulare l'ampiezza della sua disponibilità verso le soggettività confessionali in ragione dell'importanza e del diverso valore attribuito ai diversi gruppi religiosi, favorendone alcuni la cui dottrina, i cui riti e le cui pratiche sono state ritenute maggiormente in sintonia con gli interessi della società civile. Tale situazione ha, quindi, prodotto una diversità di regimi che, determinando status giuridici differenti, si è dimostrata in grado di arrecare un grave *vulnus* alle centralità sistemica del principio di uguaglianza, informante di sè (alla pari di quello italiano) l'ordinamento costituzionale spagnolo.

<sup>39</sup> Sul rispetto della libertà religiosa delle minoranze si segnala l'interessante intervento di N. COLAIANNI, *Problemi di tutela delle minoranze labili*, in AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Catalano*, tomo II, cit., pp. 439 e ss. In particolare, l'Autore evidenzia come la tendenza statale alla definizione di forme di collaborazione contrattuale con le minoranze, finalizzate all'eliminazione di eventuali conflittualità interne e alla stabilizzazione dell'assetto politico, risulti essere direttamente proporzionale al grado di consolidamento delle minoranze nelle varie realtà nazionali. Infatti, l'intensità dei rapporti tra potere politico e minoranze etnico-religiose è notevolmente diversa in ragione della distinzione tra minoranze stabili ed occasionali. Le prime sono minoranze tendenzialmente permanenti, risultanti dalla consolidata presenza territoriale o dalla combinazione di uno o più dei fattori caratteristici dei gruppi minoritari (lingua, etnia, cultura, religione): si pensi, ad esempio, alle comunità ebraiche. Le seconde, invece, sono minoranze labili, come i nuovi movimenti religiosi (allo stato nascente) o le religioni orientali quali l'Islam e il buddismo (di recente insediamento nel territorio o in una data area geografica di uno Stato), contraddistinte da forme precarie di strutturazione e di diffusione. Ora, nell'opinione dell'Autore, la migliore modalità di tutela della differenza rappresentata da tali minoranze sarebbe realizzabile attraverso i meccanismi di tutela internazionale dei diritti umani, sfuggenti agli angusti limiti della *domestic jurisdiction*. Infatti, gli strumenti forniti dalle convenzioni internazionali poste a tutela dei diritti fondamentali della persona umana e dal diritto internazionale umanitario consentirebbero di proteggere l'identità di minoranze deboli (non dotate di forza contrattuale nei confronti dei responsabili nazionali delle politiche sociali), presenti in Stati i cui ordinamenti giuridici non contemplan adeguate forme giuridiche di riconoscimento e di rispetto di tali minoranze.

Nello stesso ordine di idee si esprime anche S. LARICCIA, *I diritti delle minoranze in Europa*, in C. CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, cit., p. 479, il quale evidenzia come la questione dei diritti delle minoranze possa considerarsi rientrante nella speculazione concernente la protezione dei diritti umani, pur presentando un suo specifico rilievo. Infatti, secondo l'Autore, gli eventi, passati e recenti, della storia europea dimostrerebbero che la tutela delle numerose e diverse forme di minoranza presenti nei Paesi europei risulta essenziale per il mantenimento della stabilità, della pace e della sicurezza democratica in tutto il Continente europeo. Sarebbe, pertanto, in questa prospettiva che andrebbe letta la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Consiglio d'Europa il 1° Novembre 1995.

<sup>40</sup> Secondo R. BOTTA, *Cittadini e fedeli nei Paesi dell'Unione Europea. La situazione italiana*, in *Dir. Eccl.*, 1999, 1, p. 59, è questa l'ovvia conseguenza di situazioni fortemente squilibrate. Ovvero, nel condivisibile

Per un altro verso, poi, le modalità assunte dalla tecnica negoziatoria tra pubbliche autorità e soggettività confessionali sembra rendere più problematico il riconoscimento degli ambiti riservati all'esclusiva autonomia gestionale ed organizzativa dei gruppi religiosi, registrandosi talora la tendenza alla «identificazione» delle funzioni esercitate dalle istituzioni pubbliche e da quelle ecclesiastiche<sup>42</sup>, con grave nocimento per la riconosciuta centralità del principio di laicità dello Stato<sup>43</sup>.

---

pensiero dell'Autore, la presenza di una Confessione religiosa "invasiva", in virtù della (storicamente accertata) capacità di influire sull'evoluzione politica e culturale della società civile, determinerebbe la naturale (ed invincibile) rivendicazione da parte degli altri gruppi confessionali della suddetta "clausola della religione più favorita". Ciò, però, condizionerebbe negativamente la negoziazione con le pubbliche autorità che, incalzate dalla richiesta di riconoscimento di privilegi almeno pari a quelli conferiti al gruppo dominante, potrebbero perdere l'autonoma capacità di iniziativa legislativa, con il conseguente ridimensionamento degli obiettivi da perseguire e la (poco auspicabile) delimitazione del numero di soggetti confessionali ammessi alla negoziazione.

<sup>41</sup> A questo proposito si condivide la posizione di V. TOZZI, *La cooperazione per mezzo di accordi tra Stato e Confessioni religiose ed i principi di specialità ed uguaglianza*, cit., pp. 129-133, il quale evidenzia, innanzitutto, come i principi di specialità e di uguaglianza debbano considerarsi quali fondamentali fini-valori adottati dagli ordinamenti democratici e qualificanti l'attività negoziatoria dei pubblici poteri. Ora, gli accordi che le autorità statali stringono con i responsabili delle istituzioni ecclesiastiche, fondandosi sull'obiettivo di conseguire la realizzazione delle libertà delle organizzazioni confessionali, sarebbero tesi a conferire loro gli strumenti giuridici (e, talora, anche materiali) necessari per l'esplicazione delle proprie attività. Nel contempo, dalla prospettiva delle pubbliche istituzioni, la legislazione speciale risulterebbe strumentale al soddisfacimento delle esigenze di natura spirituale di fette significative della società, a cui i pubblici poteri verrebbero incontro avvalendosi dell'attività svolta dai gruppi confessionali. Così, la negoziazione dei rapporti tra Stato e Confessioni religiose va considerata nell'ottica della conciliazione dell'autonomia esterna delle stesse organizzazioni confessionali con il loro ruolo strumentale per lo sviluppo della personalità umana. Tuttavia, come evidenziato dall'Autore, i diritti speciali creati in favore delle esigenze delle Confessioni religiose devono situarsi nell'alveo dell'armonia generale dell'ordinamento giuridico, ovvero devono collocarsi in piena sintonia con la legalità costituzionale, garantendo il rispetto del principio di uguaglianza. Infatti, «l'uguaglianza (...) si presenta come limite generale alle legislazioni, che non impedisce il prodursi di discipline particolari o di settore, ma richiede che quest'ultime siano giustificate sul piano dei fini-valori dichiarati ed effettivamente perseguiti. La universalità delle singole norme, il loro carattere di generalità ed astrattezza, non sono riscontrabili dal loro contenuto materiale, che potrà anche essere di carattere particolaristico, ma dalla *ratio* che le ispira, la quale deve essere universalmente applicabile a tutte le ipotesi riconducibili al medesimo sistema di fini-valori cui le prime sono informate. La applicazione di siffatti criteri alle discipline dei rapporti fra Stato e Confessioni religiose, poi, può comportare la legittimità dei trattamenti differenziati che possono venire sanciti nei vari accordi (in aderenza alle specifiche esigenze rappresentate da ciascuna Confessione religiosa, in relazione alla propria peculiare identità, storia, modo di essere), purché dette discipline rispondano ad un'unica razionalità generale, sia in riferimento al sotto-sistema delle relazioni fra Stato e Confessioni, sia in riferimento al quadro generale delle libertà (...)» prospettato dagli ordinamenti giuridico-costituzionali interni ai vari Paesi europei.

Su questi temi si segnala anche la riflessione di G. DALLA TORRE, *Identità religiosa, comunità politica e diritto*, in AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Catalano*, tomo II, cit., pp. 487-490. In particolare, l'Autore evidenzia come il riconoscimento del diritto alla diversità secondo la propria appartenenza religiosa, giustificato dal miglior soddisfacimento possibile del principio di uguaglianza, ponga il problema della individuazione dei limiti. Ora, nel pensiero dell'Autore, l'individuazione di tali limiti nel concetto di ordine pubblico non risulterebbe valida poiché essa sembrerebbe aver senso solo come meccanismo di protezione di una società culturalmente omogenea, rispetto a valori "altri" che possono intaccare i principi-base della sua identità. Tuttavia, la natura di società multietnica e multireligiosa presentata dall'attuale convivenza sociale indebolirebbe la funzione dei limiti dell'ordine pubblico. Così, secondo l'Autore, nell'attuale società pluralistica i limiti in oggetto andrebbero individuati al di fuori dell'ordinamento positivo delle singole realtà nazionali, ovvero nell'ampia categoria dei diritti umani, contraddistinti dai caratteri dell'universalità e dell'unanime accettazione da parte dei consessi internazionali. Infatti, nella cornice delineata dai diritti umani sarebbe possibile garantire l'unità e l'universalità del diritto (messo a dura prova dal proliferare delle legislazioni particolaristiche), nonché l'argine invalicabile alla pur doverosa affermazione del pluralismo culturale e della diversità religiosa.

<sup>42</sup> L'evidenziata tendenza è segnalata da V. TOZZI, *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in V. TOZZI (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, pp. 150-159, il quale ricorda che la tecnica della «incorporazione» degli apparati (propria della forma assolutistica dello Stato) debba ritenersi del tutto superata dal riconoscimento dell'estraneità della politica rispetto alle funzioni esplicate dai gruppi religiosi. Riflettendo sulla realtà italiana,

Sembrerebbe verosimile, pertanto, ritenere che l'attivazione del metodo cooperativo con le realtà confessionali abbia dato di sé una prova positiva sotto alcuni aspetti, ma abbia anche generato non poche perplessità. Infatti, benché la conclusione di accordi tra i pubblici poteri e le autorità confessionali sia stata ispirata dalla volontà di favorire il più ampio soddisfacimento possibile delle esigenze spirituali e la massima realizzazione del sentimento religioso dei consociati, tuttavia le modalità di impiego dello strumento pattizio si sono rilevate tali da acuire le discriminazioni nel trattamento giuridico delle organizzazioni confessionali, vanificando in molti casi il riconoscimento del diritto alla fruizione di un'uguale misura di libertà. Così, l'individuazione discrezionale *ex parte publice* delle Confessioni religiose ritenute valide interlocutrici<sup>44</sup>, la creazione di un sistema stratificato nella condizione giuridica dei gruppi religiosi, la latente tendenza all'elusione del vincolo alla neutralità delle pubbliche istituzioni sembrerebbero porsi (contestualmente – ben inteso – all'avvenuto riconoscimento di maggiori spazi di libertà e possibilità d'azione in favore delle organizzazioni confessionali) come gli elementi informatori della concertazione attualmente in atto nei Paesi europei tra soggettività confessionali e autorità statali.

5. *Il processo costituente europeo e il rilievo dei gruppi confessionali.* La nascita dell'Europa, intesa come entità politica e giuridica dotata di una propria identità e di una specifica rilevanza internazionalistica, pur non essendo una prospettiva del tutto nuova e priva di radici storiche<sup>45</sup>, può dirsi risalente all'immediato dopoguerra<sup>46</sup>, allorché il consolidamento

---

l'Autore ritiene che la Chiesa cattolica «(...) struttura la sua organizzazione in senso competitivo e non cooperativo con le istituzioni dello Stato, facendosi promotrice di un liberismo più "lottizzatorio" che cooperativo, espressione di un'antiquata concezione del principio di sussidiarietà. (...) La Chiesa non rinuncia al reclamare un ruolo pubblico nello Stato, nel senso di partecipazione al potere pubblico. (...) Essa sembra mirare alla affermazione egemonica dei propri valori attraverso la subordinazione o posposizione delle istituzioni pubbliche rispetto ai suoi organismi. Ne è esempio il "diritto di veto" dell'autorità ecclesiastica sull'esercizio della potestà ablativa dello Stato in materia di edifici di culto, di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 121 del 1985; ovvero la pretesa di qualificare come curriculare l'insegnamento catechetico della religione nella scuola (...); laddove elementari esigenze di neutralità avrebbero imposto che l'espletamento di quella stessa attività fosse qualificato come servizio aggiuntivo, offerto dal gruppo confessionale, ma con una diversa organizzazione amministrativa, senza che l'autorità scolastica ne assumesse i contenuti. Perfino l'area dell'intervento sociale viene concepita come "prerogativa propria" che compete con le istituzioni dello Stato, non favorendo la loro organizzazione efficiente, ma cercando di relegarle al mero ruolo di finanziatore dei servizi che (...)» la Chiesa «(...) pretende di svolgere in monopolio o in forma dominante». Così, secondo l'Autore, sarebbe possibile intravedere i segnali di «(...) una tendenza corporativa, espressione di ingiustificato particolarismo da parte della Chiesa cattolica in Italia, che non mira ad una partecipazione convinta e democratica al pluralismo delle istituzioni pubbliche, ma all'occupazione di spazi collettivi, da gestire in autonomia, che esprime separazione e non vera cooperazione».

<sup>43</sup> S. BERLINGÒ, *Laicità dello Stato, Confessioni e gruppi religiosi*, in *Regno att.*, 2001, 2, p. 70. Il mancato rispetto dei principi di neutralità e di non identificazione, se reiterato nel tempo, potrebbe indurre all'adozione di una duplice opzione alternativa nei rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi. Da un lato, la reazione delle istanze più separatiste si rilevarebbe nella tendenza a confinare le comunità e le istituzioni religiose nello spazio del giuridicamente irrilevante; dall'altro, le posizioni dei fautori della identificazione tra funzioni pubbliche e funzioni confessionali potrebbero prevalere in modo definitivo, favorendo il sostegno e il finanziamento, senza alcuna razionale discriminazione, di tutte le espressioni organizzative degli interessi religiosi, sotto la (seppur indiretta) regolazione della comunità politica.

<sup>44</sup> Sugli effetti negativi di tale tendenza riflette G.B. VARNIER, *Stato cattolico e Stato laico in Italia*, in M. TEDESCHI (a cura di), *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Soveria Mannelli, 1996, p. 219. Infatti, l'Autore pone l'accento sulle perplessità indotte dalla palese intenzione dei responsabili delle pubbliche funzioni di voler circoscrivere le ipotesi di riconoscimento solo in favore dei gruppi religiosi rispondenti a determinati requisiti, utilizzando paradossalmente parametri e criteri attinti dai gruppi confessionali più radicati e più inseriti nel contesto sociale.

<sup>45</sup> Al riguardo si segnala l'interessante saggio di A. COLOMBO, *I volti dell'Europa. Idee, identità, unificazione*, in *Il Politico*, 2003, 2, pp. 197 e ss., ove, nella ricostruzione delle vicende caratterizzanti le singole

dello spirito di solidarietà fra i Paesi del continente si è tradotto, dapprima, nella fondazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951) e, successivamente, nell'adozione dei Trattati di Roma del 1957, istitutivi della Comunità economica europea e dell'Euratom.

Tuttavia, appare chiaro come alla base dei primi esiti del processo di integrazione europea vi siano stati obiettivi di carattere meramente economico, mentre le istanze di natura politica ed ideale hanno goduto di un rilievo fortemente marginale e recessivo<sup>47</sup>.

Nonostante l'iniziale limitatezza dell'orizzonte ideale della Comunità europea, la definizione di politiche comuni in ambito economico sembra, quasi paradossalmente, essere stata prodromica all'attivazione di un processo istituzionale di più ampia prospettiva, sfociante nella progressiva stabilizzazione dei rapporti fra gli Stati partecipanti alla Comunità<sup>48</sup>, nella creazione di un Parlamento europeo<sup>49</sup>, nella codificazione di un vero e proprio diritto comunitario<sup>50</sup>, nella originale invenzione della cittadinanza europea<sup>51</sup>, nella

---

storie nazionali dei Paesi europei, si evidenziano le (seppur mutevoli) "idee dell'Europa" perseguite dai vari popoli del continente, costituenti il substrato ideologico alla base del processo costituente attualmente in divenire.

<sup>46</sup> Sembra opportuno ricordare che già nell'immediato dopoguerra, su iniziativa dei movimenti federalisti operanti nei vari Paesi europei, veniva diffondendosi l'idea di una Costituzione comune. L'intensità di queste iniziative fu tale da indurre, poi, alla creazione di un Comitato di studi, agente nell'ambito della CECA, il quale produsse risultati lodevoli, anche se viziati dalla logica degli egoismi nazionali caratterizzante le relazioni tra le nazioni europee nel periodo postbellico. In merito si veda S. PISTONE, *I progetti di costituzione per una Unione europea nel secondo dopoguerra*, in *Il Federalista*, 1982, 1, pp. 45-76; M. TELÒ, *Dallo Stato all'Europa. Idee politiche e istituzioni*, Roma, 2004, pp. 106-120.

<sup>47</sup> A conferma della primitiva caratterizzazione in senso marcatamente economico del percorso di integrazione europea, si può fare riferimento alla lettera dell'art. 2 del Trattato di Roma del 1957, ove si evidenzia come obiettivo principale della Comunità economica europea la realizzazione di uno (...) *sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano*. Si consenta di rinviare a M. PARISI, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta costituzionale dell'Unione Europea: quale ruolo per le Confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, in *Dir. Eccl.*, 2003, 1, pp. 327-328.

<sup>48</sup> Il progressivo sviluppo delle istituzioni europee si è realizzato attraverso la volontaria adesione degli Stati al processo di unificazione continentale, nella logica della sempre più stretta collaborazione fra le diverse entità statuali e della contestuale salvaguardia della sovranità tradizionale. Ovvero, gli Stati che partecipano all'integrazione europea, nel regime di continuo trasferimento di competenze all'Unione, vengono a godere di una sovranità condivisa, nel senso che, al di là della sovranità nazionale di cui ancora mantengono il controllo, sono titolari globalmente della gestione partecipata dell'ente e dell'ordinamento di cui sono parte integrante. Così, nel sistema giuridico comunitario, quelle che sembrerebbero essere delle vere e proprie cessioni volontarie e definitive di sovranità, in realtà ben poco presentano dei caratteri della irrevocabilità, in quanto gli Stati membri compartecipano alla formazione del diritto comunitario e alla gestione ed esecuzione dello stesso. Ciò grazie all'adozione collegiale delle principali decisioni a livello politico nei frequenti vertici dei Capi di Stato e di Governo, all'azione dei rappresentanti nazionali presenti nella Commissione europea, all'attività deliberativa dei deputati nazionali eletti direttamente al Parlamento europeo. Pertanto, si potrebbe dire che la sovranità statale e la potestà comunitaria interagiscono nell'interesse comune, per la realizzazione di un contesto normativo tale da favorire l'affermazione di un sistema collettivo di pace e di benessere. Per autorevoli riscontri dottrinali si veda M. FRAGOLA, *Mercato, sovranità e diritti umani nella prospettiva della "Costituzione" dell'Unione Europea*, in A. LANDUYT e D. PASQUINUCCI (a cura di), *L'Unione Europea tra Costituzione e governance*, Bari, 2004, pp. 58-60; V. TOZZI, *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in V. TOZZI (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, cit., pp. 145-146.

<sup>49</sup> È soprattutto con la creazione di tale organismo, la cui capacità decisionale è stata (attraverso i vari Trattati susseguitisi dal 1957 in poi) sempre più ampliata, che si è consentito ai rappresentanti diretti delle popolazioni europee di adottare decisioni di rilievo per la vita dei singoli consociati con la massima legittimazione e con il più ampio consenso democratico possibile. Per approfondimenti cfr. F. CAPELLI, *La partecipazione della società civile alla costruzione dell'unione politica dell'Europa*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001, 4, pp. 651 e ss.

<sup>50</sup> Si tratta, com'è ovvio, di una delle principali prerogative conferite all'azione comunitaria, di straordinaria importanza per un duplice ordine di motivi. Innanzitutto, per l'efficacia diretta attribuita ad alcuni atti giuridici (i



nascita di una Corte di Giustizia e nel conferimento di un preciso rilievo giuridico alla giurisprudenza da essa prodotta<sup>52</sup>, nell'adozione di una moneta unica<sup>53</sup>. Così, con la stipula dei Trattati di Maastricht (1992) e di Amsterdam (1997), si è gradualmente avvertita la necessità di porre soluzione ad una serie di questioni giuridicamente rilevanti (tutela dei diritti fondamentali, promozione della cultura, difesa dell'ambiente, implementazione dei principi democratici), divenute centrali nell'azione degli organismi comunitari. Questioni, peraltro, contraddistinte dall'assenza di una immediata connessione con i principi della libera circolazione delle persone e delle merci o dell'economia di mercato in genere, e tali da esigere una precisa considerazione in sede di decisione politica.

Sembrerebbe essere questo, sinteticamente, il percorso evolutivo del cammino di integrazione che ha imposto il problema della formale adozione di una Costituzione europea, della sua collocazione nel sistema delle fonti disciplinanti l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti dei singoli Stati membri<sup>54</sup>, del suo rapporto con le Carte costituzionali nazionali<sup>55</sup>

---

regolamenti), in grado di prevalere sul diritto interno; in secondo luogo, per la crescente ampiezza e profondità delle materie sottoposte alla disciplina legislativa dell'Unione. In argomento si segnalano le pregevoli argomentazioni di A. PÉREZ CALVO, *Le trasformazioni strutturali dello Stato-nazione nell'Europa comunitaria*, in *Quad. cost.*, 2001, 3, pp. 591-595.

<sup>51</sup> Ricordiamo che la cittadinanza dell'Unione, così come concepita dal Trattato di Maastricht, viene a proporsi come vincolo di riferimento ad una organizzazione istituzionale delle posizioni giuridiche riconosciute e protette dai Trattati comunitari, contemplando una condizione giuridica privilegiata per i cittadini degli Stati membri dell'Unione nello spazio territoriale dell'Europa integrata. Cfr. S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, 2000, 1, pp. 39 e ss.; F. CERRONE, *La cittadinanza europea fra costituzione ed immaginario sociale*, in *Riv. crit. Dir. Priv.*, 2002, 4, pp. 475 e ss.; A. MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione Europea*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo II, Milano, 1999, pp. 932-940; L. MARINI, *La cittadinanza europea*, in G. DALLA TORRE e F. D'AGOSTINO (a cura di), *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000, pp. 26 e ss.

<sup>52</sup> Una delle principali preoccupazioni della Corte di Giustizia, sin dalla sua costituzione, ha riguardato l'affermazione dell'unità dell'ordinamento comunitario, e della sua autonomia e superiorità rispetto agli ordinamenti degli Stati membri. A testimonianza della tensione della Corte di Lussemburgo nel proteggere il sistema comunitario da qualsivoglia indebolimento sta, indubbiamente, la sentenza del 15 Luglio 1964 (causa 6/64, *Costa*) ove il primato del diritto comunitario sul diritto interno veniva ampiamente argomentato, con la conseguenza che un atto statale incompatibile con il sistema della Comunità sarebbe stato considerato privo di efficacia. Ricordiamo, inoltre, che anche in seguito la Corte di Giustizia ha sempre avanzato la convinzione dell'assoluta competenza del giudice europeo nell'indicare al giudice nazionale i criteri guida per la risoluzione di eventuali conflitti tra diritto comunitario e diritto interno. Così, non solo si è rivendicata la *primauté* e la diretta applicabilità del diritto comunitario, ma anche la funzione di interpretazione e (in alcuni casi) di creazione del diritto ad opera della Corte di Lussemburgo. Sul caso *Costa* cfr. *Racc.*, 1964, pp. 41 e ss. In dottrina si veda F. SORRENTINO, *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?*, in *Pol. dir.*, 1994, pp. 191 e ss.

<sup>53</sup> P. GROSSI, *Le molte vie del giacobinismo giuridico (ovvero: la «Carta di Nizza», il progetto di «Costituzione europea» e le insoddisfazioni di uno storico del diritto)*, in *Jus*, 2003, 3, pp. 416-419, pur giudicando di straordinaria importanza la creazione della moneta unica europea (quale strumento fondamentale per la creazione di una grande area di libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi), esprime la preoccupazione che l'esclusiva considerazione dell'individuo nella sua dimensione economica possa condurre i consociati, quali protagonisti della nuova comunità politica europea, ad una vita di relazione dominata dalla logica del profitto e dall'esclusivo soddisfacimento del benessere individuale. Ciò, quindi, a detrimento dei principi di solidarietà e di affermazione del "bene comune", *magna pars* del processo di costruzione europea.

<sup>54</sup> In argomento si rinvia alle lucide argomentazioni di A. PACE, *La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2002, 3, pp. 615 e ss.

<sup>55</sup> L'adozione di una Costituzione europea non sembra possa prescindere dalle Costituzioni dei Paesi promotori, che, se da un angolo prospettico di carattere procedurale, sono in grado di porre ostacoli formali, da un punto di vista meramente sostanziale sono *magna pars* del patrimonio costituzionale europeo che permette di progettare un ordinamento costituzionale comune. Infatti, l'utilizzo del termine "Costituzione" pare preludere al passaggio della disciplina dei rapporti tra Stati membri e Unione, da un lato, e tra gli Stati stessi, dall'altro, dal diritto internazionale al diritto costituzionale, in quanto presupponente una possibile evoluzione dell'Unione in senso federale. A conferma di simili argomentazioni si rinvia a S. ALOISIO, *Costituzione italiana e unificazione costituzionale europea*, in M. MASCIA e A. PAPISCA (a cura di), *Il processo costituente in Europa. Dalla moneta*

e, infine, del patrimonio di valori che l'Unione Europea intenderebbe veicolare nella sua costruzione in costante divenire<sup>56</sup>.

A ben vedere, tuttavia, l'esistenza di una Costituzione europea, al di là della semplice aspirazione alla redazione di una Carta fondamentale sulla falsariga di quella degli Stati (peraltro, nella fase attuale del processo di integrazione, del tutto soddisfatta), è già nei fatti, essendo materialmente costituita dal complesso dei Trattati comunitari e dell'Unione Europea, unitariamente considerati con i principi generali di diritto elaborati dalla Corte di Giustizia<sup>57</sup>. Così, con l'adozione del progetto di trattato costituzionale europeo, formulato dalla Convenzione Giscard<sup>58</sup>, sembrerebbe essersi perseguito (non solo e non tanto) il lodevole intento di conferire una sistemazione organica e compiuta al delicato insieme di rapporti internormativi alla base dell'edificio comunitario, ma, contestualmente, l'obiettivo di rendere più efficiente il potere sovranazionale europeo, appesantito dai complessi meccanismi decisionali su cui si regge (competenze del Consiglio, della Commissione, del Parlamento europeo, e – quanto alla fase esecutiva - dei Governi nazionali)<sup>59</sup> l'azione dell'Unione.

---

*unica alla cittadinanza europea*, Bari, 2000, pp. 159-160; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, pp. 157-189.

<sup>56</sup> G.B. VARNIER, *L'identità religiosa della nuova Europa*, in *Iustitia*, 2000, 4, p. 579, sottolinea come, a fronte delle nuove adesioni nazionali all'Unione Europea e della conseguente impossibilità di tracciarne con chiarezza i futuri confini, si registra una crescente difficoltà nell'effettiva integrazione tra i popoli del continente, ciò sia per l'assenza di una prospettiva ideale e politica che preceda naturalmente il momento istituzionale, sia per lo scarso rilievo che sembra conferirsi all'apporto dell'umanesimo classico e della cultura italiana. In dottrina, sulla necessità che la Carta costituzionale dell'Unione faccia riferimento a precisi fondamenti di valore, si esprime M.C. FOLLIERO, *Questa libertà religiosa questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni: farsi un'idea*, in M. TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, tomo I, cit., pp. 148-149. Infatti, l'Autrice ritiene che la Costituzione europea non debba semplicemente fissare dei limiti all'esercizio dei poteri della Comunità, o predeterminare l'iter procedurale attraverso il quale si esplichino determinate limitazioni, ma – prima ancora di questi decisivi passaggi – debba legittimare il potere dell'organismo sovranazionale ancorandolo a ben determinati valori. Ovvero, i diritti di libertà, i diritti fondamentali e la specifica categoria dei diritti fondamentali sociali. Infine, nella medesima prospettiva, si segnala la posizione di V. BALDINI, *La Costituzione del cambiamento e l'identità europea*, in *Jus*, 2003, 3, p. 540, ad avviso del quale l'identità assiologica della Costituzione europea (oltre all'assolvimento delle essenziali funzioni di organizzazione, legittimazione e limitazione del potere comunitario) verrebbe ben interpretata attraverso la definizione di un modello culturale continentale fondato sui valori del pluralismo, dell'eguaglianza, della pari dignità dei consociati, della libertà religiosa e del rinnovato spirito di solidarietà della costituenda comunità politica europea.

<sup>57</sup> A. BARBERA, *Esiste una «Costituzione europea»?*, in *Quad. cost.*, 2000, 1, p. 77; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. Ital. Dir. Pub. Com.*, 1998, pp. 870-871.

<sup>58</sup> Si tratta, come è ben noto, dell'organismo deputato alla formulazione di una bozza di Costituzione sottoposta all'approvazione, innanzitutto, degli organi decisionali comunitari, dei Governi nazionali e, quindi, al vaglio delle procedure interne di ratifica. Peraltro, l'importanza del risultato ormai conseguito (ovvero, l'adozione di una Carta costituzionale dell'Unione Europea) pare essere accresciuta proprio dal particolare iter procedurale alla base della sua adozione, vale a dire l'impiego del "metodo convenzionale" che ha consentito anche in passato (si pensi alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza) la partecipazione, diretta o indiretta, dei soggetti sociali interessati all'elaborazione dell'atto finale. Infatti, i lavori della Convenzione sono stati aperti, al di là delle discussioni fra i 105 membri di quest'organo, al coinvolgimento della società civile europea (comprendendo anche quella dei Paesi in via di adesione), nelle sue diverse componenti economiche, sindacali, professionali, accademiche, giovanili, confessionali e filosofiche. Al riguardo G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea?*, in *Dir. Pub.*, 2002, 1, pp. 177-178; D. TOSI, *La Convenzione europea e il Trattato costituzionale*, in T. FAVARETTO (a cura di), *Allargamento a Est e integrazione europea*, Milano, 2004, pp. 219-220.

<sup>59</sup> Su questa esigenza insistono soprattutto S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quad. cost.*, 2002, 3, pp. 477-478; A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in AA. VV., *Annuario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. La Costituzione europea*, Padova, 1999, pp. 73 e ss. Nello stesso ordine d'idee anche G. COCCO, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Pol. dir.*, 2000, 1, p. 86, il quale ritiene che l'adozione di una Carta costituzionale dell'Unione servirebbe a colmare, o quantomeno a ridurre, il deficit di legittimazione delle istituzioni comunitarie, al fine di superare «(...) un sistema tuttora fortemente scompensato e disomogeneo negli assetti reali di potere», ove domina «(...) la stella

Nella segnalata prospettiva di puntuale definizione degli assetti giuridici interni all'ordinamento comunitario, anche in virtù del constatato rilievo del fenomeno religioso sul diritto e sull'attività degli organismi dell'Unione<sup>60</sup>, la specifica considerazione prestata alle organizzazioni confessionali presenterebbe, ad un tempo, aspetti di continuità con la normativa pregressa ed elementi di significativa innovazione.

Così, la scelta di riprodurre (senza variazioni di rilievo) nell'art. 51 (Titolo VI; *La vita democratica dell'Unione*), I e II comma (*Status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali*)<sup>61</sup>, della Costituzione europea il testo della Dichiarazione n. 11, già annessa al Trattato di Amsterdam del 1997, sembrerebbe potersi leggere nell'ottica della conservazione degli equilibri consolidati. Infatti, a fronte della crescente diversificazione e del continuo allargamento delle prerogative conferite alla disponibilità di azione dell'Unione Europea, si è inteso ribadire il principio dell'incompetenza degli organi comunitari nella disciplina normativa dei rapporti tra gli Stati e i gruppi confessionali, destinata a restare di esclusiva pertinenza dei pubblici poteri nazionali.

Ciò, con molta probabilità, per un triplice ordine di motivi. Innanzitutto, per un verso, sembrerebbe essere prevalsa, in sede convenzionale, la consapevolezza che la definizione dello status giuridico delle organizzazioni confessionali, in ragione del valore identitario e culturale di cui si caratterizza (talora con differenziazioni notevoli) nelle singole realtà nazionali, non potesse rientrare nel novero delle dirette competenze dell'Unione, stante la peculiare specificità di alcuni modelli di relazioni tra pubbliche potestà e soggetti confessionali. In secondo luogo, sull'impossibilità per l'Unione di legiferare (in chiave

---

polare delle nazioni di maggior prestigio, delle multinazionali più floride e di una burocrazia tecnocratica assai potente». In dottrina simili accenti sono presenti anche nell'intervento di G.B. VARNIER, *L'identità religiosa della nuova Europa*, cit., p. 577. Ivi l'Autore evidenzia come il problema fondamentale presentato dall'assetto attuale dell'ordinamento comunitario sia quello della democraticità, «(...) in quanto l'Unione esprime un potere burocratico e alle decisioni comunitarie non si può opporre neppure il referendum abrogativo. Il nuovo diritto comunitario non nasconde le vistose carenze di democraticità (...). Molti vedono l'Unione Europea come livellatrice delle diversità e con una invadenza nell'amministrazione comunitaria della burocrazia, che per imponenza del fenomeno non trova precedenti, tanto da poter affermare che l'Europa, patria della democrazia, oggi la soffoca con la burocrazia».

<sup>60</sup> Sostanzialmente le modalità di intersezione tra diritto comunitario e fenomeno religioso sono riconducibili a due canali. Da un lato, la mera esplicazione dell'attività nomopoietica da parte degli organismi dell'Unione negli ambiti di propria competenza; dall'altro, la sovrapposizione (per certi versi del tutto naturale) tra ambiti della vita sociale rispetto ai quali l'Unione esplica i propri poteri, e ambiti della convivenza organizzata in cui trova espressione la fenomenologia sociale religiosa. Così, si può ritenere che il diritto comunitario concorra, con il diritto internazionale e con l'opera di armonizzazione dei diritti nazionali, a disegnare i tratti di un "diritto ecclesiastico europeo". In merito M. VENTURA, *Interpretare il nuovo. Politiche religiose e politiche comunitarie in laboratorio*, in *Annali Univ. Molise*, 4, 2002, p. 116.

In sostanziale sintonia con tali orientamenti anche R. BOTTA, *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2004, 1, p. 111, il quale evidenzia, quali significative prove della rilevanza del fattore religioso nel diritto comunitario: le Direttive del Consiglio dell'Unione Europea n. 2000/43/EC del 29 Giugno 2000 sul principio di parità di trattamento fra le persone senza distinzione di razza o di origine etnica, e n. 2000/78/EC del 27 Novembre 2000 sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; il Libro Bianco sulla *governance* della Commissione europea del 5 Agosto 2001, ove, nel riconoscimento di un ruolo rilevante per la società civile nella progettazione e nell'attuazione delle politiche di integrazione europea e di governo dell'Unione, si afferma che *le Chiese e le comunità religiose hanno un particolare contributo da apportare*. Su questi temi, infine, si rinvia a C. CARDIA, *Concordato, Intese, Stato federale*, in G. FELICIANI (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, 2000, p. 331; G. MACRÌ, *Europa, governance e gruppi religiosi*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2004, 1, p. 197; e, da ultimo, si permetta anche a M. PARISI, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta costituzionale dell'Unione Europea: quale ruolo per le Confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, cit., pp. 338 e ss.

<sup>61</sup> Art. 51: 1. *L'Unione rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri*. 2. *L'Unione rispetta ugualmente lo status delle organizzazioni filosofiche e non confessionali*.

uniformatrice, o quantomeno armonizzatrice) in tema di rapporti tra poteri pubblici e gruppi confessionali, sembrerebbe aver pesato la constatazione della attuale limitatezza dei processi decisionali e delle responsabilità socio-politiche dell'Unione<sup>62</sup>, con il connesso timore dell'adozione di decisioni in ambiti non tutelati da un impianto complessivamente organico di garanzie democratiche<sup>63</sup>. Infine, sotto un altro angolo visuale, si sarebbe voluto assicurare le principali Chiese europee, timorose che il conferimento in capo all'Unione di un potere di modificazione dei diritti ecclesiastici nazionali determinasse una riformulazione (se non addirittura la perdita) del regime giuridico privilegiato loro attribuito dagli ordinamenti interni ai vari Stati membri, unitamente al (da esse paventato) rischio di grave pregiudizio per la libertà e l'autonomia riconosciute alle diverse realtà confessionali<sup>64</sup>.

È significativo, tuttavia, che la pressione in difesa dello *status quo*, esercitata dai gruppi confessionali di più consolidata presenza in Europa<sup>65</sup> - Chiesa cattolica, Chiese protestanti, Comunità ebraiche - e dalle forze politiche più sensibili alle loro sollecitazioni<sup>66</sup>, non abbia

---

<sup>62</sup> Sembra fuor di dubbio, ad ogni modo, che l'attribuzione all'Unione Europea di una competenza a concludere accordi concordatari o intese possa ritenersi, allo stato attuale del diritto comunitario, poco verosimile. Infatti, da un lato le materie tradizionalmente rientranti nella logica della cooperazione concordataria non sono contemplate tra gli obiettivi perseguiti - in modo diretto ed esplicito - dall'Unione, ravvisandosi a tal fine la necessità di una modifica radicale della normativa di base (trattati istitutivi e, allo stato dell'arte, anche della stessa Costituzione europea). D'altro canto, inoltre, la tecnica concordataria potrebbe essere appannaggio solo di pochissimi soggetti confessionali abilitati a stipulare accordi di natura internazionalistica (Chiesa cattolica *in primis*), per mezzo dei quali legarsi pattiziamente con l'Unione Europea. A sostegno di tali argomentazioni si rinvia a S. DOMIANELLO, *I nuovi studi di diritto ecclesiastico comparato: problemi e tendenze*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1997, 2, pp. 385 e ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fattore religioso nell'Unione Europea. Continuità e nuovi problemi*, cit., pp. 1273-1274.

L'irrealizzabilità di un "Concordato federale" tra l'Unione Europea, in quanto tale, e la Chiesa di Roma è sostenuta anche da E. PALATTA, *Un valore, universale ed «ecumenico», ci appare come l'elemento che debba qualificare il modello europeo che, con affanno, stiamo cercando*, in *Iustitia*, 2000, 4, pp. 603-604.

<sup>63</sup> Si tratta della ben nota questione del "deficit democratico" dell'Unione, rappresentata dall'insufficiente legittimazione democratica di cui si caratterizzerebbe la costruzione comunitaria, in virtù della esiguità delle possibilità d'intervento riservate al Parlamento europeo. In dottrina cfr. D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in J. LUTHER, P.P. PORTINARO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1997, pp. 355 e ss.; IDEM, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, 2003, pp. 15-21.

<sup>64</sup> Tale attitudine difensiva, posta in essere dalle organizzazioni religiose fruitrici di una "posizione dominante" nei vari Stati dell'Unione, è ben descritta da V. TOZZI, *La trasformazione dello stato nazionale, l'integrazione europea, l'immigrazione ed il fenomeno religioso*, in R. FAVALE e B. MARUCCI (a cura di), *Studi in memoria di Vincenzo Ernesto Cantelmo*, Napoli, 2003, p. 853.

<sup>65</sup> C. SCHÖNBORN, *Spirito dell'Europa, spirito del cristianesimo*, in *Regno att.*, 2001, 2, p. 27, ben evidenzia l'azione lobbistica esercitata dalle organizzazioni confessionali più importanti per influenzare gli esiti dell'integrazione europea nelle direzioni di maggior favore per le principali Chiese. In particolare, l'Autore pone l'accento sugli «(...) sforzi delle Chiese cristiane che mirano ad ottenere dal diritto dell'Unione Europea che le Chiese siano trattate, secondo la loro specificità, come enti religiosi e sia riconosciuta espressamente la loro autodeterminazione». Contestualmente, però, nel rilevare come un numero sempre maggiore di associazioni e di istituzioni desiderino, al pari delle grandi Chiese, essere riconosciute come "attori" europei, l'Autore ritiene che le principali organizzazioni confessionali non dovrebbero assistere passivamente a tali tentativi, e dovrebbero godere dell'appoggio dei pubblici poteri nazionali nella loro opera di affermazione nello spazio sociale europeo. Così, anche se con «(...) le differenze dei sistemi relative ai rapporti giuridici fra stato e Chiesa in seno all'Unione, i paesi membri, in genere, farebbero bene a prestare ascolto e sostegno alle Chiese e alle comunità religiose secondo la misura del loro radicamento nella popolazione, invece di trascurare istituzioni che reggono lo stato, richiamandosi al principio di uguaglianza e della società multiculturale». Identici orientamenti sono espressi anche da H. MUSZYNSKI, *L'Europa in cerca della propria identità spirituale*, in *Riv. St. Pol. Int.*, 2003, 1, pp. 52-58; W. KASPER, *Il caso Europa: il contributo delle Chiese*, in *Regno att.*, 2001, 2, pp. 28-33.

<sup>66</sup> Si tratterebbe, com'è agevolmente desumibile dalla lettura delle cronache parlamentari europee, del Partito Popolare Europeo, dell'Europa delle Nazioni, di vasti settori dei Liberali Europei e del Partito Socialista Europeo. In tema si rinvia, in particolare, alla consultazione della rivista *Dossier Europa*, edita dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea.

conseguito il risultato dell'espunzione dal testo dell'art. 51, II comma, del trattato costituzionale europeo del riconoscimento (in posizione sostanzialmente paritaria con quella delle Confessioni religiose) della condizione giuridica delle organizzazioni filosofiche e non confessionali. In questo senso, pertanto, può dirsi positivo il non aver trascurato il dato innegabile della presenza in tutti i Paesi dell'Unione (e della conseguente non estraneità per l'ordinamento comunitario) di movimenti, gruppi, associazioni ed istituzioni di matrice agnostica, razionalistica, ateistica e filosofica in genere, meritevoli anch'essi della fruizione di un minimo impianto di garanzie e tutele giuridiche<sup>67</sup>.

Peraltro, la positiva considerazione riconosciuta al contributo arrecato dalle Chiese e dalle organizzazioni non confessionali al progresso della costruzione europea trova una sua formalizzazione giuridica nel III comma dell'art. 51, ove si precisa che *l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni, riconoscendone l'identità e il contributo specifico*. In questo senso, si può ritenere che una (seppur indiretta) valorizzazione del ruolo svolto dalle organizzazioni spiritualmente caratterizzate sia ulteriormente rinvenibile nelle previsioni – anch'esse contenute nel Titolo VI - degli artt. 46 (*Principio della democrazia partecipativa*), II e III comma, e 47 (*Le Parti sociali e il dialogo sociale autonomo*) della nuova Carta fondamentale dell'Unione. Infatti, le statuizioni presenti in tali articoli<sup>68</sup> sembrano, inevitabilmente e naturalmente, preludere ad un'intensificazione delle occasioni di confronto e di contatto tra i gruppi confessionali e le istituzioni comunitarie, tenendo anche conto dell'impegno profuso dall'associazionismo religioso nel perseguimento di obiettivi strettamente connessi agli ambiti di competenza degli organismi dell'Unione<sup>69</sup> (istruzione, assistenza, tutela delle libertà fondamentali)<sup>70</sup> e delle forme di raccordo (in fase di

---

<sup>67</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *La questione religiosa nella "Costituzione" dell'Unione Europea. Riflessioni sui lavori della Convenzione europea*, in A. LANDUYT e D. PASQUINUCCI (a cura di), *L'Unione Europea tra Costituzione e governance*, cit., p. 22, si esprime criticamente sull'eventualità che l'Unione decida di dimenticare il contributo delle culture e delle filosofie diverse da quelle proprie della tradizione greco-giudaica-cristiana, o intenda ritenere come dissolta (se non, addirittura, mai esistita) la dimensione della non-credenza.

<sup>68</sup> Art. 46: 2. *Le istituzioni dell'Unione mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile*. 3. *Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate*.

Art. 47: *L'Unione europea riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali a livello dell'Unione, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali; facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia*.

<sup>69</sup> Si pensi, in particolare, all'intensa attività svolta dalle organizzazioni non governative ad ispirazione religiosa nella realizzazione di finalità umanitarie, culturali e di tutela dei diritti umani, tale da indurre la Commissione europea (con la *Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee al Consiglio dell'Unione Europea e al Parlamento europeo* del 22 Novembre 1995) a riconoscerne, in via ufficiale, il ruolo essenziale nell'assolvimento di compiti rientranti ormai a pieno titolo nelle competenze comunitarie. In argomento M.G. BELGIORNO DE STEFANO, *La tutela giurisdizionale dei diritti dell'Uomo e le Organizzazioni Internazionali Non Governative a base culturale-religiosa*, in AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Catalano*, tomo I, cit., pp. 119 e ss.

<sup>70</sup> Il rilievo conferito a tali ambiti di azione sembra essere confermato dalla Costituzione europea, in quanto nel Titolo I (*Definizione e obiettivi dell'Unione*), all'art. 2 (*Valori dell'Unione*) può leggersi: *L'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione*. Tali intenti sono confermati, peraltro, nel Titolo II (*Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione*), ove all'art. 7 (*Diritti fondamentali*) si precisa: 1. *L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali che costituisce la parte II della Costituzione*. 2. *L'Unione persegue l'adesione alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali. L'adesione a tale Convenzione non modifica le competenze dell'Unione definite nella Costituzione*. 3. *I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea di 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*.

progressiva istituzionalizzazione) tra autorità confessionali e responsabili delle politiche comunitarie finora poste in essere<sup>71</sup>.

L'attribuzione di un ruolo sempre più incisivo alle istituzioni confessionali nel processo di integrazione europea (e il correlato riconoscimento delle organizzazioni confessionali come dirette interlocutrici dei poteri comunitari) non sembra, peraltro, stridere con gli esiti a cui è approdata, sempre in sede convenzionale, la *vexata quaestio* del richiamo ai valori della tradizione giudaico-cristiana<sup>72</sup> da inserirsi nel Preambolo del Trattato di Costituzione europea<sup>73</sup>. A questo proposito, la soluzione adottata dai "padri costituenti" europei potrebbe ritenersi del tutto soddisfacente, in quanto sembrerebbe essere prevalsa una formula in grado di rispettare le più diverse sensibilità ideali, priva com'è del conferimento di uno specifico rilievo ad uno o più orientamenti filosofico-spirituali<sup>74</sup>. Così, attraverso il richiamo (...) *alle*

---

<sup>71</sup> Ricordiamo, a tal riguardo, l'esistenza, dal Maggio 2001, del *Gruppo dei consiglieri politici del Presidente della Commissione Europea*. Si tratta di un organismo istituzionale, alle dirette dipendenze dell'esecutivo comunitario, creato allo scopo di favorire la partecipazione dei rappresentanti dei gruppi confessionali e dei movimenti filosofico-ideali nella realizzazione delle politiche perseguite dall'Unione, soprattutto acquisendo i suggerimenti e le proposte avanzate da tali soggettività per il progresso del cammino di integrazione. In particolare, la Presidenza della Commissione Europea ha attribuito, prima alla *Cellule de Prospective*, ed ora a questo nuovo organismo il compito di: preparare la partecipazione del Presidente alle manifestazioni organizzate nella prospettiva della collaborazione tra entità confessionali ed istituzioni comunitarie; fornire suggerimenti al Presidente e alla Commissione su tutte le questioni relative ai rapporti con le comunità di fede e di orientamento ideologico (ed areligioso); informare sulle politiche comunitarie i rappresentanti delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali accreditati presso l'esecutivo dell'Unione; favorire lo scambio d'idee su temi specifici fra i rappresentanti delle Chiese e dei movimenti religiosi e umanistici, nonché tra essi e i membri della Commissione Europea; incoraggiare il dialogo interreligioso ed ecumenico tra le Chiese e le varie comunità di orientamento ideologico-spirituale sul ruolo esplicito da tali soggettività nella società europea, nonché sul contributo arrecato all'unità del Continente, alla riconciliazione tra i popoli e alla pacificazione mondiale. In merito si rinvia a T. JANSEN, *Dialogue entre la Commission européenne, les églises et les communautés religieuses*, in A. CASTRO JOVER (a cura di), *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, Bilbao, 1995, pp. 77-86; IDEM, *La Commission européenne en dialogue avec les Eglises et les communautés religieuses: l'action de la Cellule de Prospective*, in A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, Milano, 2002, pp. 3-11, e, si consenta, a M. PARISI, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta costituzionale dell'Unione Europea: quale ruolo per le Confessioni religiose nel processo di integrazione europea?*, cit., p. 341.

<sup>72</sup> Un'interessante ricostruzione storica sulle origini delle radici giudaico-cristiane, considerate quali elementi assiologici di base del processo unionistico europeo, è realizzata da P. STEFANI, *Le radici ebraico-cristiane dell'Europa*, in *Regno att.*, 2003, 14, pp. 436-442.

<sup>73</sup> In sostegno di una simile ipotesi si è espresso J.H.H. WEILER, *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Milano, 2003, pp. 32 e ss., il quale valuta positivamente tale riferimento da immaginarsi in aggiunta (come equiparato e, nel contempo, distinto) al richiamo alle tradizioni umanistiche, illuministiche, laiciste. A tal riguardo, seppure con toni più sfumati e moderati, M. JASONNI, *Un Diritto Ecclesiastico senza religione?*, in *Arc. Giur.*, 2001, 4, pp. 507-508, ritiene importante non dimenticare il contributo del cristianesimo alla formazione morale degli europei, stante la rilevata attitudine del pensiero cristiano nel favorire l'attribuzione di dimensione religiosa alla storia e all'esperienza giuridica.

<sup>74</sup> Secondo A. MANZELLA, *La Costituzione europea tra realtà e falsi miti*, in *La Repubblica* del 1 Luglio 2004, p. 16, il "taglio delle radici cristiane" dovrebbe essere ridimensionato nella sua presunta valenza negativa. Infatti, secondo l'Autore, «(...) se queste radici ci sono (come ci sono) nella civiltà e nel cuore degli europei, non basterebbe certo una sola parola non scritta a farle scomparire. Se invece, queste radici non ci fossero più, non basterebbero cento articoli di una Carta a farle rivivere». Anzi, la scelta prevalsa in sede convenzionale, ben lungi dal mortificare l'esperienza religiosa, sarebbe tale da consentire un riconoscimento e un rispetto della dimensione individuale e istituzionale della spiritualità «(...) con una intensità nuova rispetto alle più recenti costituzioni statali». Inoltre, come giustamente ritiene l'Autore, la Costituzione europea, ponendo la persona umana al centro dell'azione dell'Unione, non potrebbe non essere apprezzata dai *cives fideles* di orientamento cristiano «(...) per tutti i valori che in essa sono racchiusi, compresi quelli di tolleranza e di pluralismo. In tal modo l'Europa è fedele alle sue radici più che con l'ostentazione di una storia-potenza. Il mito di un'Europa sradicata è un falso mito che può far danni solo a chi lo propala: perché spargere dubbi sull'essenza spirituale dell'Unione europea è, questo sì, tagliare il ramo su cui si è seduti».

*eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società la percezione del ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e del rispetto del diritto*, pare essersi affermata un'opzione più consona ai caratteri di laicità e di neutralità necessariamente richiesti ad una Carta costituzionale condivisa e accettata al di là delle diverse appartenenze ideologiche<sup>75</sup>. Ovvero, pur non intendendosi in alcun modo negare la presenza delle radici cristiane nella millenaria storia del continente europeo, tuttavia una loro formale valorizzazione nel documento giuridico di base del nuovo edificio politico-istituzionale europeo avrebbe determinato il superamento del sottile confine che separa la sfera politica da quella religiosa, con conseguenze non di poco rilievo sull'asserita centralità del principio di laicità e di non identificazione. Infatti, contrariamente all'Europa come realtà storica e culturale, la costruzione europea non ha (e non dovrebbe avere) radici religiose di alcun tipo, proponendosi come uno spazio neutro, in grado di garantire ad ognuno la professione delle proprie personali convinzioni spirituali, siano esse cristiane, musulmane, ebraiche, agnostiche o atee<sup>76</sup>.

Conseguentemente, un esplicito riferimento alle radici giudaico-cristiane dell'Europa sarebbe risultata stridente con l'impianto complessivo della stessa Costituzione dell'Unione, ispirato a valori sostanzialmente sfuggenti a ben individuate etichette ideali (benché la libertà, la dignità e la tutela dei diritti dell'Uomo possano ritenersi principi comuni anche alla

---

<sup>75</sup> Una posizione risolutamente critica rispetto a tale esito dei lavori della Convenzione Giscard è assunta da G. LEZIROLI, *La cristianità obliata della Costituzione europea*, in *Dir. Eccl.*, 2003, 3, pp. 1087 e ss. Infatti, l'Autore ritiene del tutto inutile e frutto di puro vaneggiamento il voler affidare ad una Costituzione il rispetto di valori morali e spirituali, senza una chiara indicazione normativa dei valori medesimi e dell'eredità religiosa e umanistica del continente europeo. Così, con l'utilizzo di espressioni vaghe ed indeterminate si sarebbe voluto supplire alla precisa volontà di non menzionare le radici cristiane dell'Europa, quale precisa scelta politica effettuata in nome del principio laicistico, che, nel pensiero dell'Autore, ispirerebbe l'intera Costituzione europea. Inoltre, in tal modo, si sarebbe raggiunto l'intento di indebolire la dimensione istituzionale delle religioni, in favore della tendenza a circoscrivere la fede quale puro fatto coscienziale, ignorandone le espressioni di carattere associativo. Tali orientamenti sono rinvenibili anche in P.G. GRASSO, *Scelta laicista e richiami alla tradizione religiosa nel progetto di Costituzione europea*, in *Arc. Giur. "Filippo Serafini"*, 2004, 1, pp. 55 e ss.

Su questo tema, invece, G. BARBERINI, *La Santa Sede, le nazioni europee e l'U.E.*, in G.B. VARNIER ((a cura di), *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell'Italia che cambia*, Genova, 2004, p. 35, ritiene che la formulazione tesa alla valorizzazione delle *eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa*, presente nel Preambolo della Costituzione europea, anche se molto generica, proprio per la sua genericità non potrà essere rifiutata da nessuna delle parti ideali animanti lo spazio sociale europeo.

<sup>76</sup> Come evidenziato da un'attenta dottrina, l'opzione per un mancato richiamo delle radici giudaico-cristiane dell'Europa nel testo della Costituzione sta ad indicare il rifiuto di qualsiasi progetto di confessionalizzazione delle politiche e del diritto dell'Unione Europea, tale da determinare eventuali discriminazioni o esclusioni di alcune (o tutte le altre) convinzioni, credenze e religioni. Alla base della positiva scelta dei membri della Convenzione Giscard, peraltro, vi sarebbe stato il timore che – al di là della presunta buona fede e delle sincere intenzioni di tanti assertori del contestato richiamo – l'evocazione delle radici cristiane potesse travalicare il carattere di semplice presa d'atto della storia, veicolando il poco apprezzabile intento di costituzionalizzare i valori cristiani quali elementi di base di un comune patrimonio etico. Ovvero, si sarebbe corso il pericolo che la formalizzazione di tali valori nella Carta costituzionale europea avrebbe comportato una loro applicazione al diritto di famiglia e alle soluzioni legislative per le problematiche del mondo del lavoro, della salute e della biotecnologia. Sostanzialmente, quindi, la scelta effettuata in sede convenzionale sarebbe indicativa della volontà di rispondere negativamente «(...) ad un disegno di desecolarizzazione del diritto europeo, di deneutralizzazione delle istituzioni e delle politiche comunitarie, di costituzione di una religione civile contro la minaccia delle credenze pericolose (islam e "sette")», di alterazione dell'eguaglianza e della libertà nel "mercato religioso" a vantaggio dei soggetti più affidabili: tutti obiettivi avvertiti come incongruenti con il disegno complessivo dei diritti fondamentali in ambito secolarizzato, pluralista e democratico che caratterizza l'habitat europeo». In proposito M. VENTURA, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in G.B. VARNIER (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Soveria Mannelli, 2004, pp. 207-208.

cristianità), come testimoniato dalle previsioni dell'art. 2 (*Valori dell'Unione*) – presenti nel Titolo I, *Definizione e obiettivi dell'Unione* - e dell'art. 7 (*Diritti fondamentali*) – ospitate nel Titolo II, *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione* -. In particolare, quest'ultimo articolo, nel prevedere l'incorporazione nella Costituzione europea della Carta dei diritti fondamentali e l'aggancio alla Convenzione sui Diritti dell'Uomo del 1950, non sembra contemplare in alcun modo il riferimento a valori confessionali, pur garantendo in modo efficace il rispetto dell'autodeterminazione individuale e collettiva in materia di scelte spirituali.

La positiva valutazione, in termini di rispetto del principio di laicità e di riconoscimento dell'apporto del fenomeno religioso alla costruzione europea, degli evidenziati esiti del confronto svoltosi in sede convenzionale sembrerebbe essere confermata dalle motivazioni sottese alla ferrea determinazione (e, talora, all'insistenza) con cui le principali Chiese europee hanno rivendicato l'inserzione dei valori della tradizione giudaico-cristiana nella Carta costituzionale dell'Unione. Infatti, alla base di tale richiesta sembrerebbe esservi la convinzione nutrita dalle principali organizzazioni confessionali (ma, soprattutto, dalla S. Sede) rispetto alla particolare capacità ed attitudine delle religioni del ceppo giudaico-cristiano nel favorire l'affermazione di condizioni di pace nei rapporti internazionali e la promozione di una cultura della solidarietà<sup>77</sup>. Ovvero, la Chiesa non solo sembrerebbe mirare a candidare le organizzazioni religiose tradizionali (e, in primo luogo, sé stessa) all'esplicazione di un ruolo primario e di partecipazione attiva e diretta nelle istituzioni internazionali ed europee, ma spinta da una prospettiva di unità culturale dell'Europa basata sulla condivisione dei valori cristiani e – soprattutto - del cattolicesimo<sup>78</sup>, parrebbe aspirare al definitivo consolidamento del ruolo che i gruppi confessionali svolgono come soggetti sociali<sup>79</sup>, ovvero della funzione di mediazione o di rappresentanza sociale da essi esplicata<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Tuttavia, opportunamente, J.P. WILLAIME, *Le religioni e l'unificazione europea*, in *Stato e mercato*, 2000, 2, p. 219, ricorda come le religioni, pur avendo svolto in passato, ed esplicando tuttora, un ruolo positivo per l'integrazione europea, talora sono protagoniste di tensioni interreligiose e interconfessionali tali da minare anche la concordia delle relazioni internazionali. Si pensi, al riguardo, all'annosa questione dell'Irlanda del Nord e alle ben note divisioni politiche e spirituali tra cattolici e protestanti.

Sul ruolo della S. Sede in ambito internazionale, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il ruolo delle religioni all'inizio del terzo millennio*, in *Riv. St. Pol. Int.*, 2000, 1, pp. 22 e ss., evidenzia come le strategie spirituali e politiche della Chiesa cattolica, in virtù della duplice natura religiosa e temporale del potere papale, sono la risultante di una particolare singolarità. Infatti, l'attività di vero e proprio attore della politica internazionale e, nel contempo, di entità confessionale esercitate dalla Chiesa di Roma, unitamente alla condizione di neutralità riconosciuta, consentirebbe l'esplicazione di una funzione di notevole rilievo (effettivo e mediatico) nelle ricorrenti crisi a livello internazionale.

<sup>78</sup> In effetti, un elemento difficilmente non trascurabile nella evocazione delle comuni radici cristiane dei popoli europei sarebbe individuabile nell'intento, più o meno manifesto, delle religioni consolidate di arginare la diffusione dell'islamismo. Ovvero, sembrerebbe intravedersi la volontà di ridimensionare l'influenza che la cultura islamica potrebbe esercitare sul processo di integrazione in atto, in conseguenza del forte incremento di presenze di appartenenti a quella cultura nei territori europei. Per autorevoli riscontri dottrinali cfr. S. FERRARI, *L'Islam ed il modello europeo di rapporti tra Stati e gruppi religiosi*, in *Annali Univ. Molise*, 4, 2002, pp. 45-55; M.C. FOLLIERO, *Questo Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 123; V. TOZZI, *Chiesa, pacifismo e guerra in Iraq*, in *Scienze Politiche*, 2002, pp. 126-129.

<sup>79</sup> Si pensi, ad esempio, al pericolo per la laicità delle pubbliche istituzioni rappresentato dal progressivo ritiro dello Stato dal settore degli interventi di sollievo sociale, e dalla contestuale occupazione di tali spazi da parte delle organizzazioni confessionali (le quali interverrebbero forti, ormai, dei finanziamenti erariali di cui possono fruire). Ovvero, di fronte al fallimento dello Stato sociale, le comunità religiose sono fattivamente impegnate nell'opera di riappropriazione di ambiti di intervento che, con l'avanzare del processo di laicizzazione, erano stati assunti dall'impegno dei pubblici poteri. Così, si starebbe assistendo attualmente alla trasformazione delle comunità confessionali (anche di antica tradizione) in agenzie di solidarietà sociale (grazie alla costante valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale), con la materiale metamorfosi del ministro di culto in vero e proprio operatore sociale. Al riguardo vedi G.B. VARNIER, *Religione e nazione. Le coordinate del sistema italiano*, in G.B. VARNIER ((a cura di), *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell'Italia che cambia*, cit., pp. 157-158. Identici accenti anche in M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi non profit e principio di sussidiarietà*



Ora, pur non volendo in alcun modo minimizzare l'importanza ed il contributo arrecato dalle religioni alla creazione del codice universale dei valori umanitari e all'affermazione dei diritti fondamentali della persona umana negli Stati occidentali, non sembrerebbe possibile negare l'evidenza rappresentata dall'unico elemento realmente comune alle tradizioni giuridiche ed ideali veicolate dagli Stati dell'Unione Europea (ora anche pre-requisito indispensabile per l'ammissione di nuovi membri): la natura democratica degli assetti socio-istituzionali delle varie realtà nazionali<sup>81</sup>, quale criterio di valore e di garanzia che prescinde del tutto dalle specificità di matrice religiosa localmente rinvenibili. Infatti, il valore costituito dalla democrazia, ben lungi dall'essere interpretato in chiave anti-religiosa, presenterebbe il merito innegabile di aver favorito la primazia e la centralità dell'Uomo e della sua libertà rispetto alla intermediazione confessionale dei rapporti sociali, grazie all'invenzione della categoria della laicità e della neutralità delle pubbliche istituzioni rispetto ai diversi orientamenti ideali socialmente rilevabili<sup>82</sup>.

Ad ogni modo, gli intenti ascritti alle istituzioni confessionali (sia in relazione alla rivendicata valorizzazione delle radici giudaico-cristiane, che alla creazione di canali ufficiali di raccordo con gli organismi comunitari) non sembrano meravigliare, e risulterebbero perfettamente in sintonia con le aspirazioni espresse nella Carta ecumenica d'Europa<sup>83</sup>, approvata il 22 Aprile 2001 con un documento congiunto emesso dal Consiglio delle Conferenze episcopali d'Europa (CCEE; un organismo che riunisce tutte le Conferenze

---

*orizzontale. Percorsi ed esiti: dal pluralismo sociale al volontariato «di Stato»*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, cit., pp. 103 e ss.; M. PARISI, *Soggetti no profit e compiti di interesse collettivo: brevi riflessioni sul «nuovo» ruolo degli enti religiosi*, in *Annali Univ. Molise*, 5, 2003, pp. 335 e ss.

<sup>80</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*, cit., pp. 43-47, evidenzia la tensione delle grandi Chiese cristiane nel voler giocare un ruolo pubblico di primo piano, quali depositarie dell'identità europea e rappresentanti di simboli accettati dall'intera collettività. Secondo l'Autore è in questo intento che troverebbe giustificazione la domanda di «(...) inserire un richiamo alle radici cristiane dell'Europa nella (...) Costituzione dell'Unione. Il riconoscimento del ruolo giocato dal cristianesimo nella formazione dell'Europa è una garanzia di sicurezza. Se il futuro è incerto, il passato non può essere rimesso in discussione e fornisce un solido fondamento alla richiesta di ritagliare una posizione particolare per le Chiese cristiane all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: esse meritano l'appoggio (anche economico) dei pubblici poteri non soltanto perché raccolgono l'adesione della maggioranza dei cittadini europei (cosa che in futuro potrebbe non essere più vera) ma perché costituiscono una parte fondamentale della tradizione e dell'identità dell'Europa».

<sup>81</sup> Si ritiene del tutto condivisibile l'opinione di V. TOZZI, *La trasformazione dello stato nazionale, l'integrazione europea, l'immigrazione ed il fenomeno religioso*, cit., p. 861, secondo cui «il vero collante delle diverse esperienze nazionali che compongono l'Europa è la democrazia. I diritti fondamentali della persona, la sovranità popolare, la partecipazione politica, la separazione dei poteri, la tutela giurisdizionale dei diritti, sono il patrimonio unificante dell'arcobaleno di tradizioni, culture e sensibilità radicate in questo continente. Questo (...) è il patrimonio comune che è indispensabile conservare».

<sup>82</sup> S. FERRARI, *Dio, religione e Costituzione*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), Aprile 2004, pp. 7-8, ritiene che «(...) l'unità e l'identità degli europei si costruisce attorno ai principi della dignità della persona umana, della solidarietà, della democrazia, della libertà e dell'eguaglianza qualunque sia la loro origine. Non è necessario ricordare il cristianesimo o l'illuminismo, la cultura classica o la tradizione ebraica perché la Costituzione deve abbracciare tutte le persone che condividono questi principi, qualsiasi sia la loro religione o la loro filosofia, e tutte queste persone debbono sentirsi incluse perché condividono questi principi e non perché appartengono all'una o all'altra religione. (...) Una Costituzione attribuisce diritti e doveri, non esprime verità storiche o filosofiche: non è suo compito dichiarare se nella storia europea l'ebraismo è stato più importante dell'Islam o se le radici cristiane sono più profonde di quelle classiche». Infatti, secondo l'Autore, il riferimento ad una religione specifica, in quanto attributivo di diritti e doveri, anche se operato nel Preambolo di una Costituzione e benché fatto in chiave storico-culturale, potrebbe facilmente essere oggetto di non auspicabili strumentalizzazioni.

<sup>83</sup> Il testo integrale della Carta ecumenica è consultabile in *Regno doc.*, 2001, 9, pp. 315 e ss.

episcopali cattolico-romane del continente europeo)<sup>84</sup> e dalla Conferenza delle Chiese europee (KEK; un organismo del quale fanno parte le principali Chiese ortodosse, riformate, anglicane e vetero-cattoliche d'Europa)<sup>85</sup>. Infatti, la lettura di tale documento risulta particolarmente interessante<sup>86</sup>, soprattutto nella prospettiva di una valutazione degli intenti in esso evidenziati e, concretamente, rivendicati attraverso l'instancabile attività di *moral suasion* (se non di vero e proprio *lobbying*) esercitata dalle Chiese nel corso dei lavori della Convenzione Giscard.

In particolare, aspetti meritevoli di un'attenta riflessione sono presentati dai contenuti esplicitati nella Parte III della Carta ecumenica (dal significativo titolo *La nostra comune responsabilità in Europa*), ove, nel ricordare l'impegno e la tensione manifestati dalle Chiese e dalle religioni per l'affermazione universale della pace, si evidenzia la positiva azione svolta dalle organizzazioni confessionali cristiane nel perseguimento degli ideali dell'unificazione europea e nel conferimento di valori comuni al progredire degli sforzi di integrazione<sup>87</sup>. All'uopo, le Chiese firmatarie della Carta si ritengono persuase che (...) *l'eredità spirituale del cristianesimo rappresenti una forza ispiratrice arricchente l'Europa*, e nell'evidenziare il fattivo ruolo di stimolo e di ispirazione ideale da esse svolto, unanimemente affermano il condiviso impegno ad intendersi (...) *sui contenuti e gli obiettivi della comune (...) responsabilità sociale ed a sostenere il più possibile insieme le istanze e la concezione delle Chiese di fronte alle istituzioni civili europee; a difendere i valori fondamentali contro tutti gli attacchi; a resistere ad ogni tentativo di strumentalizzare la religione e la Chiesa a fini etnici o nazionalistici*.

Ora, al di là dell'enfasi propria del documento ecumenico in oggetto, sembra risultare chiaro l'obiettivo perseguito dai gruppi confessionali promotori della Carta ecumenica: l'attribuzione alle Confessioni religiose cristiane di un ruolo-guida nel dialogo instauratosi tra organizzazioni confessionali, gruppi di orientamento ideologico-spirituale, movimenti filosofico-ideali ed istituzioni europee, nonché la primazia dei valori da esse promossi rispetto ai concorrenti principi ed indirizzi di pensiero presenti nel "libero mercato delle credenze"<sup>88</sup>. Una simile aspirazione, benché comprensibile seguendo i parametri valutativi e i desideri di affermazione sociale ed istituzionale nutriti dalle principali organizzazioni confessionali, non sembra tale da poter essere agevolmente soddisfatta, soprattutto ove non si desideri che l'attivazione di reali canali di contatto tra gli organismi comunitari ed i gruppi confessionali (e di orientamento ideologico in genere) risulti inevitabilmente viziata dal conferimento di una "rendita" di privilegio in favore di pochi (e ben individuati) interlocutori.

---

<sup>84</sup> Per approfondimenti cfr. J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano, 1997, pp. 511 e ss.; G. FELICIANI, *Il Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa (CCEE) dopo gli avvenimenti del 1989*, in A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, cit., pp. 57-91; F. PETRONCELLI HÜBLER, *Chiesa Cattolica e comunità internazionale. Riflessione sulle forme di presenza*, Napoli, 1989, pp. 217 e ss.

<sup>85</sup> Si veda S. FERRARI, *Esperienze organizzative delle Chiese europee*, in G. FELICIANI (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, cit., pp. 167 e ss.

<sup>86</sup> G. VEDOVATO, *Le Chiese e l'Europa nella Carta ecumenica di Strasburgo*, in *Riv. St. Pol. Int.*, 2001, 3, pp. 356-358, ritiene che la Carta costituisca il principale risultato raggiunto dall'ecumenismo fino ad oggi, in quanto tale da favorire lo sviluppo della cooperazione e del dialogo tra le Chiese, superando i pregiudizi di fede o le difficoltà dovute alle diverse dimensioni delle organizzazioni confessionali coinvolte. Così, nell'opinione dell'Autore, il documento di Strasburgo presenterebbe una notevole importanza, soprattutto se i valori e gli impegni da esso veicolati risulteranno in grado di contrastare le visioni monetariste dell'Europa e di favorire il confronto tra le Chiese e l'Europa laica sulla profondità dei tempi proposti.

<sup>87</sup> In dottrina si rinvia a L. VANNICELLI, *Rilievo politico e giuridico unificatore della confessione cattolica in Europa*, in *Iustitia*, 2000, 4, pp. 607 e ss.

<sup>88</sup> Si tratta di una felice, e calzante, espressione utilizzata da M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p. 153, per indicare un sistema in cui tutte le forme espressive della sensibilità religiosa, individuale e collettiva, godono di piena cittadinanza, misurandosi (e facendosi anche concorrenza) tra di loro in condizioni di piena parità e di assenza di qualsivoglia distorsione o discriminazione.

Del resto, l'esame delle disposizioni di cui consta la Costituzione dell'Unione sembra evidenziare il soddisfacimento di numerose aspettative coltivate dalle Chiese europee. Infatti, come si è visto, non solo l'opzione di una menzione specifica nel Preambolo del trattato costituzionale in favore dell'eredità culturale e religiosa pare essere più appagante del mero riferimento al patrimonio spirituale e morale (già operato nella Carta di Nizza), ma soprattutto risultati più concreti possono ritenersi conseguiti dall'attività di pressione posta in essere dalle organizzazioni confessionali. Così, il riconoscimento dello status nazionale delle Chiese e delle comunità religiose e filosofiche (art. 51, I e II comma), la previsione di forme di raccordo formale tra organizzazioni di orientamento ideale e istituzioni comunitarie – al fine di valorizzarne l'identità ed il contributo specifico arrecato alle istanze di integrazione continentale - (art. 51, III comma), l'ampia tutela conferita alla libertà religiosa individuale e collettiva (art. 10, Parte II) – unitamente alla specifica protezione riservata alle diversità culturali e religiose (art. 22, Parte II), sono esiti largamente più soddisfacenti, da un punto di vista politico e giuridico, del tanto rivendicato richiamo delle radici cristiane<sup>89</sup>. Infatti, al di là della valenza simbolica di tale richiamo, la mancata adozione di disposizioni specifiche tese al riconoscimento del ruolo delle Chiese nel processo di costruzione europea, risultando non solo irrispettosa del rilievo crescente da esse assunto nelle dinamiche comunitarie, avrebbe del tutto vanificato gli sforzi finora posti in essere dalle organizzazioni confessionali.

In questa prospettiva, il riconoscimento del principio democratico del dialogo e del confronto tra gli organismi dell'Unione e le religioni (siano esse di maggioranza o di minoranza nelle varie realtà nazionali), non deve ritenersi una innovazione di poco conto. Ciò, soprattutto se, a fronte delle diversità di regimi interni di regolazione del fenomeno religioso (separatismo, Chiesa di Stato, coordinazione pattizia), le disposizioni contemplate dalla Costituzione europea sembrano interpretarsi nella direzione di un sempre più efficace rispetto dei principi di eguaglianza e di laicità, parte integrante ed irrinunciabile del comune patrimonio continentale di valori, e nell'ottica di un'equilibrata valorizzazione dell'apporto fornito dall'esperienza religiosa ai positivi esiti della costruzione europea.

Dott. Marco Parisi

*Ricercatore confermato per il Diritto  
Ecclesiastico nell'Università del Molise*

---

<sup>89</sup> Analoghe valutazioni sono espresse da F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le Chiese nell'Unione*, in *Corriere della Sera* del 22 Giugno 2004, p. 31, il quale ricorda la determinazione dei rappresentanti governativi e parlamentari francesi in sede convenzionale nel respingere risolutamente, in ragione dell'assoluta primazia del principio di laicità, la proposta di menzione delle radici giudaico-cristiane non solo nel Preambolo, ma in qualsiasi altra sezione della Costituzione europea.