



Maria Cristina Folliero

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

Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni *

SOMMARIO: 1. Premessa: cooperazione e sussidiarietà come principi-motore degli attuali processi di integrazione tra ordinamenti politici e religioni - 2. Percorso ed esiti del principio di cooperazione tra ordinamenti politici europei e chiese - 3. Dalla Carta di Nizza all'art. 17 del Trattato di Lisbona - 4. Reazioni, conseguenze e modifiche delle relazioni tra Comunità Europea e Chiese a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 17 del Trattato di Lisbona - 5. Incidenza dell'art. 7 del Trattato in materia di interventi legislativi statali a carattere finanziario in favore delle Chiese - 6. L'art. 17 del Trattato, la ripartenza del principio di cooperazione nel diritto dell'Unione e le modifiche indotte nel sistema di relazioni interne tra le Chiese.

1 - Premessa: cooperazione e sussidiarietà come principi-motore dei correnti processi di integrazione tra ordinamenti politici e religioni

La stagione in cui versano le post-democrazie¹ occidentali, accomunate nei loro tratti distintivi dalla privatizzazione della politica e dalla neanche tanto sottaciuta accettazione delle diseguaglianze, vede il cambiamento prodottosi riflettersi anche sulle religioni, le quali vi aderiscono modificando tanto il sistema di relazioni con gli ordinamenti secolari quanto quelle per così dire loro interne.

Tempo, racconto ed esperienza narrata (RICOEUR²) fanno di **secolarizzazione, globalizzazione e immigrazione** i tre fattori capaci di incidere sui rapporti interreligiosi, ma anche, e contemporaneamente, sui sistemi di collegamento che gli ordinamenti interni, ma pure quello europeo, hanno istituito con le religioni nel momento in cui, individuato il taglio da dare alle relazioni ecclesiastiche, hanno

* Testo della relazione, corredata dalle note, tenuta al Convegno su "Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico" (presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, 27-28 maggio 2010), destinata alla pubblicazione negli Atti.

¹ Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 6 ss.

² Cfr. P. RICOEUR (*Tempo e racconto*, Vol. 1, Jaca Book, Milano, 2008) parla del circolo ermeneutico essenziale che racconto e temporalità formano continuamente all'interno di qualsiasi esperienza narrativa.



provveduto ad iconizzarne il modello nelle Costituzioni nazionali o, in un atto fondativo comunitario, della importanza del Trattato di Lisbona 2009.

2 - Il principio di cooperazione tra ordinamenti politici europei e chiese: percorso ed esiti odierni

Della prima circostanza (varianza/invarianza delle relazioni ecclesiastiche nel nostro Paese) si è discusso nel recente convegno di Palermo del maggio di quest'anno. Cose e considerazioni documentate anche da questa Rivista³ su cui sarebbe inutile ritornare.

Meglio allungare la prospettiva e guardare all'Europa e al significativo rinnovarsi in quest'ambito dell'architettura delle relazioni con le religioni e le Chiese.

In Europa, come in Italia, le dominanti odierne del discorso pubblico su religione-politica-diritto sono da identificarsi nel ritrovato ruolo pubblico delle religioni e nelle importanti aperture a cui le istituzioni comunitarie si pre-dispongono avendo formalizzato nel Trattato di Lisbona 2009 il principio di cooperazione tra ordinamenti politici e chiese.

In un quadro sociale tagliuzzato dalla crisi economica, segnato da tensioni sociali e da crescente disomogeneità religiosa vediamo come l'art. 17⁽⁴⁾ del Trattato di Lisbona 2009 istituzionalizzi il «dialogo aperto, trasparente e regolare» con Chiese-Unione/organizzazioni filosofiche-Unione come strumento di feconda cooperazione.

La cosa può sorprendere qualcuno.

Non prende però in contropiede lo studioso di Diritto Ecclesiastico. Che ha ben chiaro come la norma rappresenti l'esito

³ Vedi **M.C. FOLLIERO**, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010.

⁴ L'art. 17 del Trattato di Lisbona (*L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni*), contiene un impegnativo e serio riconoscimento del ruolo pubblico delle Chiese non riducibile alle dimensioni dell'esito fortunato di una proficua attività di *lobbying*. All'importanza del riconoscimento va aggiunto il merito di avere messo un punto di conclusione all'incessante dibattito sulle radici cristiane dell'Europa che ci ha visti tutti impegnati nel corso dell'ultimo lustro. E che ne rappresenta in qualche modo l'antecedente logico e culturale. Per non dire la premessa politica.



riuscito di un percorso complicato. Sicché, a cose fatte, si può ben dire che il percorso di ideazione e tessitura delle attuali norme è quasi altrettanto interessante come le norme stesse.

Un fenomeno ricorrente, d'altronde, quando ci si trova di fronte a importanti novità normative.

Il nostro è un caso emblematico. Vale perciò la pena di fare come i gamberi e ripercorrerlo a ritroso.

3 - Dalla Carta di Nizza all'art. 17 del Trattato di Lisbona

Dieci anni fa la c.d. Carta di Nizza metteva insieme una lista dei diritti riconosciuti dall'ordinamento europeo con l'ottimistico progetto di farne una Costituzione Europea.

La retorica del processo costituzionale europeo in marcia vide nel "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" firmato nel 2004 una tappa importante. Intorno, un accesissimo dibattito. Per quanto riguarda il fattore religioso, incentrato sulla necessità - indispensabile per gli uni dispensabilissima per gli altri - di prevedere nell'articolato un richiamo alle c.d. "radici cristiane" dell'Europa. Oltre che un'esigenza primaria, un solido appiglio per un riconoscimento della soggettività pubblica delle Chiese e delle garanzie connesse alla libertà religiosa istituzionale⁵.

Qualcuno parlò anche dell'eterno ritorno del sempre eguale. Nella specie la veneranda e venerabile teoria del c.d. *ius publicum ecclesiasticum externum* con il quale il diritto canonico blindava il reciproco riconoscimento di indipendenza ed autonomia tra Chiesa e comunità politica e assegnava il governo della società all'iniziativa congiunta delle due istituzioni.

Comunque.

A cose fatte, del prezioso riconoscimento non sopravvivrà che un annacquato riferimento nel Preambolo.

⁵ Da affiancarsi alle garanzie offerte dal diritto europeo alla libertà religiosa individuale e collettiva. Cfr. **O. CARULLI FUMAGALLI**, in *Costituzione europea, radici cristiane e Chiese, Seminario internazionale complutense*, dedicato a "Estado y religion en la Constitucion española y en la futura Constitucion europea" Madrid 14 maggio 2004, in http://www.olir.it/areetematiche/83/documents/Fumagalli_Carulli_RadiciCristianeEuropa.pdf, la quale al riguardo osservava come: "... nei documenti ufficiali che accompagnano la costruzione europea, mentre può dirsi presto assodato il riferimento alla libertà religiosa individuale e collettiva (al quale portano peraltro anche le ispirazioni laiche), emerge solo progressivamente il riconoscimento della libertà religiosa in senso istituzionale, come terza categoria non meno importante delle altre due tradizionali, individuale e collettiva".



Quanto al Trattato costituzionale europeo fece tesoro della sonora lezione dei due referendum francese ed olandese persi l'uno dopo l'altro. E del conseguente stop imposto ai meccanismi di ratifica. Ammainata la bandiera della prospettiva costituzionale europea, si cambiò utilmente rotta. Tant'è che, tra rinunce, mugugni, distinguo e dissociazioni, alla fine si è giunti alla firma, nel 2007, del Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009 il quale - attenzione! - più modestamente e ragionevolmente si chiama "*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*".

Questo, sette otto mesi fa.

Ma, ritorniamo a noi.

Il Trattato introduce alcune importanti modifiche ai trattati istitutivi. Alcune interessano da vicino il fattore religioso e chi vi dedica degli studi.

Alla Carta di Nizza viene conferito "lo stesso valore dei trattati" (art. 6 del nuovo Trattato sull'Unione europea): sicché i diritti sanciti diventano vincolanti per le istituzioni comunitarie e per gli Stati, in sede di applicazione del diritto dell'UE.

In *secundis*, l'art. 17 riproduce il contenuto della dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam⁶, ma vi aggiunge - ed è questo il vero capoverso-capolavoro - che l'Unione **assume l'impegno del dialogo aperto, trasparente e regolare con le chiese** e organizzazioni filosofiche.

Conseguenze e quali.

4 - Reazioni, conseguenze e modifiche delle relazioni tra Comunità Europea e Chiese a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 17 del Trattato di Lisbona

Se Papa Benedetto XVI riconosce da subito nell'articolo 17 una garanzia per i «diritti istituzionali» delle chiese, Radio Vaticana, lo stesso giorno della sua entrata in vigore chiarisce - a scanso di equivoci - chi siano le Chiese ammesse "al dialogo" con le Istituzioni Europee.

E lo fa riportando l'appello dei vescovi europei "*alle Chiese e ai cristiani d'Europa, affinché colgano questa opportunità dialogo per contribuire con competenza ed umanità al progetto europeo*". Aggiungendo come, di lì a poco la Comece (Conferenza delle Chiese europee) avrebbe presentato,

⁶ V. dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam in base alla quale "l'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale".



unitamente ai partner ecumenici della Kek, alcune proposte concrete alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio europei per *“ancorare tale dialogo ad una pratica istituzionale regolare”*.

Le Chiese in dialogo sono quindi quelle da tempo presenti a Bruxelles. Le quali si sono dotate nel frattempo di uffici e rappresentanze più o meno strutturate. Quindi si parla del **CEC-KEK** (la Conferenza delle **chiese** europee). Il **Consiglio delle Conferenze episcopali d'Europa** (CCEE). O della **COMECE**⁷ (l'organismo di coordinamento delle chiese episcopali del vecchio continente) che, alla vigilia dell'entrata in vigore del Trattato, dichiarava di sentirsi confortata *“dalla pratica del dialogo con le istituzioni dell'UE, già fruttuoso, e che potrà essere intensificato”*.

Le Chiese avevano aspettato con trepidazione l'ultima firma necessaria al completamento della ratifica del trattato apposta dal ceco Vaclav Hlaus.

Senza quella firma, senza l'entrata in vigore del Trattato, l'attività tenace svolta dalla Santa Sede per assurgere a un riconoscimento istituzionale da parte dell'Ue avrebbe potuto essere vanificata.

Era già successo.

Nel '96 il Consiglio europeo di Torino aveva respinto la richiesta della **Comece** (Commissione dei vescovi europei) di riconoscere un ruolo pubblico alle chiese con la motivazione che la Santa Sede non era uno stato membro dell'Unione. Né poteva diventarlo dato che - unico stato in Europa - non è firmataria della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Però passi avanti, nonostante gli ostinati e i contrari, ne sono stati fatti.

L'articolo 17 che ne è la prova coglie tre obiettivi.

Primo: il riconoscimento della dimensione istituzionale della libertà religiosa. Secondo la dottrina della *Libertas Ecclesiae*, la dimensione religiosa si estende a tutto ciò che riguarda l'essere umano e siccome la chiesa si proclama «esperta in umanità» è giusto che le sia riconosciuto uno status specifico, diverso da quello conferito alle associazioni della società civile.

Secondo: la facoltà per le chiese di intervenire su quei progetti di legge europei considerati di loro competenza *prima* che tali progetti

⁷ Lunedì, 23 novembre 2009, durante la loro Assemblea Plenaria a Bruxelles i Vescovi della Commissione degli Episcopati della Comunità Europea (COMECE) emettevano un comunicato relativo al *“dialogo aperto, trasparente e regolare”* che le istituzioni europee manterranno con le Chiese (v. <http://www.zenit.org/article-20453?l=italian>).



giungano in aula. Ciò significa che le chiese, pur soffrendo di un **deficit democratico** (si tratta di enti i cui rappresentanti non sono eletti dai propri fedeli), entrano a far parte del processo legislativo europeo.

Da ciò non uno ma due effetti: una *delegittimazione* del Parlamento, poiché i membri eletti risultano inadeguati a rappresentare le istanze degli elettori e una implicita ulteriore forma di *picconamento* del sistema della democrazia rappresentativa.

Terzo: l'esenzione da quelle leggi e normative europee in contrasto con la dottrina morale cattolica.

C'è una ricaduta su questioni economiche. Ma anche su questioni di principio.

5 - Incidenza dell'art. 7 del Trattato in materia di interventi legislativi statali a carattere finanziario in favore delle Chiese

Vediamo le questioni "di portafoglio".

La formula inaugurata dall'art. 7 del trattato consentirà di porre il diritto statale al riparo dalle intromissioni (*in primis* quelle legate alle politiche fiscali) del diritto comunitario su materie concernenti la condizione giuridica del patrimonio ecclesiastico e quello degli enti religiosi attualmente inseriti nella rete dei servizi ex pubblici esternalizzati a privati. Gli stessi enti che, col supporto dei principi costituzionali di cooperazione-sussidiarietà orizzontale (art. 118, 4° c. Cost.), sono attivissimi nella gestione di scuole, ospedali, ritrovi vacanze, strutture scientifiche, società finanziarie e imprese sociali-commerciali.

Qualche esempio ancora più elementare.

Diventerà più difficile per l'Europa qualificare come ha provato a fare finora come aiuti di stato e attivare la rituale procedura di infrazione contro l'Italia in relazione ad una legge come quella che, dalla Finanziaria 2005 in poi, esenta dal pagamento dell'ICI gli immobili di proprietà di enti ecclesiastici o di associazioni *non profit* al cui interno si svolgono attività *anche* lucrative.

Al di là delle questioni di cassa e di portafoglio il principio ha una portata deformante anche sui principi-principi per i quali batte il cuore del giurista.

Diventano - io credo - più esili le speranze di rovesciare a Bruxelles o a Strasburgo gli esiti della recente sentenza del Consiglio di Stato che stabilizza l'insegnamento della religione cattolica nel servizio



scolastico nazionale. Facendo ritornare "l'ora di religione" ai fasti di gentiliana memoria ⁽⁸⁾.

Il che rende sempre più difficile appassionarsi al tema degli insegnanti di religione la cui assunzione, o permanenza in servizio, possono essere revocate dalla diocesi di appartenenza qualora risulti che non si attengono alla morale cattolica.

Ma, andiamo oltre.

6. L'art. 17 del Trattato, la ripartenza del principio di cooperazione nel diritto dell'Unione e le modifiche indotte nel sistema di relazioni interne tra le Chiese.

Dicevamo, all'inizio, come la ripartenza del principio di cooperazione nel diritto europeo mostrasse di incidere sui rapporti che le religioni mantengono tra di loro. Aggiungo ora che anche la direzione presa dalle iniziative delle Chiese è abbastanza chiara. Così come è chiara l'idea che si sono fatte del possibile impiego dell'art. 17 del Trattato. A giudicare dalle strategie messe in campo.

Tra i numerosi elementi che puntano in questa direzione, ne indico - per brevità - uno solo: il dialogo interreligioso cattolici-ortodossi.

Il Patriarcato ortodosso di Mosca si dice "pronto" a sottoscrivere con la Chiesa cattolica un documento comune "per la difesa della tradizione cristiana" - dalla difesa della vita dal concepimento alla morte naturale al sostegno della famiglia tradizionale, dalla promozione della presenza delle Chiese nella sfera pubblica alla salvaguardia dei valori cristiani dell'Europa -.

Simile - questo il punto da attenzionare - alla 'Dichiarazione di Manhattan' sottoscritta oltreoceano da cattolici, ortodossi e protestanti contro le "leggi ingiuste" dello Stato.

Vediamo a che si riferisce il documentato citato a mo' di esempio quando parla di "legge ingiusta".

La legge "ingiusta" in questione è la riforma sanitaria proposta da Obama rispetto alla quale la dichiarazione di Manhattan suona come una dichiarazione di guerra.

Che va valutata per quello che è.

Una pesante interferenza lobbistica e politica su un'iniziativa legislativa.

⁸ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, decisione 7 maggio 2010, n. 2749.



Il significato di "legge ingiusta" d'altronde è inequivocabile. Certificato com'è, nero su bianco, dalla stessa Dichiarazione.

"Non acconsentiremo – dice di fatti il testo - a nessun editto che obblighi noi o le istituzioni che guidiamo a compiere o a consentire aborti, ricerche distruttive dell'embrione, suicidi assistiti, eutanasi o qualsiasi altro atto che violi i principi della profonda, intrinseca ed eguale dignità di ogni membro della famiglia umana. Non ci faremo ridurre al silenzio ecc. ecc."

Comunque, per ritornare alla ripresa di dialogo cattolici-ortodossi, a detta del numero due del Dipartimento Relazioni Ecclesiastiche Esterne del Patriarcato ortodosso di Mosca, il Patriarcato moscovita è "ansioso" di immettersi in un cammino unitario con la Chiesa Cattolica.

Lo ribadisce anzi: *"le due Chiese sono pronte"*.

L'occasione per dare avvio al 'patto' si spiega - potrebbe essere *"la plenaria, prevista ai primi di febbraio a Mosca, del Comitato Consultivo Inter Cristiano per i Paesi dell'ex-Unione Sovietica e dell'Europa Orientale"*.

La *"difesa dei valori cristiani della tradizione"* e la lotta al secolarismo e al laicismo sono da tempo temi di grande convergenza tra il Vaticano e Mosca.

Ma, c'è un ma.

Il rinsaldarsi dei legami tra cattolici e ortodossi, anche in vista di far fruttare il dialogo comune con le istituzioni europee previsto dall'art. 17 del Trattato di Lisbona, guasta viceversa - e vedremo rapidamente perché - le relazioni degli ortodossi con i luterani tedeschi. Fino allo strappo.

Perché? - ci si chiede.

È presto detto.

Una lettera del Patriarcato di Mosca alla presidente della Chiesa luterana tedesca Margot Kassmann lo chiarisce. Vi si annuncia l'impossibilità, da parte degli ortodossi, di continuare il dialogo tra le due Chiese "nella stessa forma" dopo l'elezione di una donna a capo dei protestanti di Germania e a seguito dell'aggravarsi "in modo drammatico" delle divergenze in campo etico.

Mentre i luterani tedeschi cancellano le celebrazioni per i 50 anni dall'avvio del dialogo teologico con gli ortodossi il vice-presidente del Dipartimento Relazioni Ecclesiastiche Esterne della Chiesa ortodossa russa, considera lo strappo all'avviato dialogo interreligioso una conseguenza delle divisioni esistenti tra le Chiese in relazioni a temi quali "eutanasia, aborto, matrimoni omosessuali" e rispetto alla valutazione alle scelte legislative compiute nei paesi protestanti.



Si tratta di Paesi - questo il vero *punctum dolens* - dove le Chiese sono legate a un'idea e a una regola della laicità meno *mainstreaming*⁹ di quella all'italiana e più in linea con la grammatica concettuale del principio di laicità di stampo classico. Paesi che si mantengono più rispettosi dell'autonomia della politica e del pluralismo etico che la secolarizzazione ha portato con sé.

Paesi in cui l'asticciola della rappresentatività delle istituzioni politiche non sale, o scende, a seconda delle misure di veto e di contrasto (formato Italia per intenderci) messe in campo per rallentare iniziative legislative su temi sensibili o che coinvolgono interessi che le religioni considerano proprie o esclusive competenze. Quali la regolamentazione delle convivenze, delle invenzioni biotecnologiche, dell'eutanasia, della fecondazione assistita e quant'altro.

⁹ Per *mainstream* (letteralmente *corrente principale*) si intende "una corrente culturale di gradimento di massa" o di "tendenza". È usato in genere in vari campi culturali: arte, musica, cinema, letteratura, ecc..