



Antonino Mantineo

(associato di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Catanzaro)

Associazioni religiose e “nuovi movimenti” religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario

SOMMARIO: 1. La difficile nozione di Confessione religiosa - 2. L'espansione del fenomeno religioso e i nodi problematici emergenti - 3. Qualche spunto e prospettiva per un diritto comunitario sulla libertà religiosa.

1 – La difficile nozione di Confessione religiosa

Le difficoltà di trovare nel diritto comune italiano una qualificazione giuridica per le Confessioni religiose e per le associazioni religiose, coerente con i principi fondamentali dettati dalla nostra Carta Costituzionale e rispettosa dell'autonomia confessionale è resa ancor più complicata dall'irrompere sulla scena sociale dei “nuovi movimenti” religiosi, i quali non rientrano nei tradizionali paradigmi pragmatico-istituzionali apprestati dagli strumenti di cooperazione tra Stato e confessioni religiose, né in quelli superati della legislazione unilaterale del 1929 sui culti ammessi¹. Pertanto, le Confessioni religiose, soprattutto quelle «senza intesa» e, ancor di più, le associazioni religiose espressive dei «nuovi movimenti» religiosi,

¹ Sui paradigmi «pragmatico-istituzionali» di «religione», si v. **S. FERRARI**, *La nozione di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in **V. PARLATO, G. B. VARNIER** (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, 19-47. La legge sui culti ammessi n. 1159 del 24 giugno 1929, contenente “Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi”, è stata pubblicata in *G.U.* 16 luglio 1929, n. 164. Tale legge non si applica alle chiese rappresentate dalla Tavola valdese, alle chiese cristiane avventiste del 7° giorno, alle Assemblee di Dio in Italia, all'Unione delle Comunità ebraiche italiane, all'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia e alla Chiesa Evangelica Luterana in Italia dopo l'entrata in vigore rispettivamente delle leggi di approvazione delle intese 11 agosto 1984, n. 449, 22 novembre 1988, n. 516, 22 novembre 1988, n. 517, 8 marzo 1989, n. 101, 12 aprile 1995, n. 116, 29 novembre 1995, n. 520. Si v., altresì, il R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, contenente le “Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato”, pubblicato in *G.U.* 12 aprile 1930, n. 87. Anche tale Decreto non si applica alle confessioni i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di Intese.



risultano confinate ad un ruolo marginale, ove sono relegate da una legislazione che sembra privilegiare solo quei gruppi che si dispongono, con l'assenso della Parte statale, a stabilire relazioni, Accordi ed Intese con lo Stato.

Ci si è chiesti se tale trattamento è giustificato e su quale base, posto che molti gruppi religiosi si relazionano con il nostro ordinamento, ancor prima di raggiungere «Accordi» o «Intese», a partire dalle risposte che essi concorrono ad offrire ai *cives et fideles*, nei termini dei servizi alla persona e dei servizi sociali.

Ed, appunto, su questi profili si registra l'evoluzione e l'esplicitazione della legislazione più recente, più favorevole nei confronti delle attività svolte dagli enti ecclesiastici e dagli enti religiosi, espressivi della Chiesa cattolica e delle Confessioni «con» Intesa².

Le questioni che spesso si sono poste agli ordinamenti statuali e, sul versante comunitario, agli organi giurisdizionali, in materia di libertà religiosa, provengono da movimenti che, pur presentando molti elementi comuni ad altre confessioni religiose, evidenziano anche caratteri del tutto propri.

Così, a titolo esemplificativo, richiamando alcune questioni sollevate dalla Chiesa di Scientology, non solo in Italia ma anche in altri Paesi dell'Unione Europea, si può ricordare come quella comunità si sia proposta ora come confessione religiosa, ora come "luogo" di cura³; essa svolge azione di proselitismo ma con modalità tipiche del mondo del commercio, ostacolando, talvolta, l'abbandono dell'organizzazione; esclude o scoraggia l'ammissione di nuovi adepti quando si tratta di persone dedite alla droga o con problemi di salute mentale, offrendo, nel contempo, la possibilità di liberarsi da queste dipendenze o *defaillances*, dietro pagamento; accenna, anche se non chiarisce a fondo, se e in quale forma deve intendersi la divinità; propone momenti di meditazione assimilabili alla preghiera e momenti di cerimonie di tipo rituale.

Dicevamo che il tentativo di riflessione sulla problematica giuridica relativa alle Confessioni religiose è reso più arduo se si tiene

² Si veda, a titolo esemplificativo, il D. Lgsv. n. 460 del 4 dicembre 1997 "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale". Il testo del decreto, le successive modifiche ed integrazioni, nonché le Circolari del Ministero delle Finanze esplicative del Decreto medesimo trovansi in A. MANTINEO, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Torino, 2001, in specie 93 e ss.

³ Cfr. G. D'ANGELO, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Dir. eccl.*, 2003, II, 710-761.



conto dell'insorgere di nuovi gruppi di aggregazione religiosa, portatori di istanze e di valori non rientranti nei modelli tradizionali⁴.

L'espressione "nuovi movimenti religiosi" è di per sé densa di significati incerti ed ambigui già dal punto di vista sociologico; lo è ancor di più dal punto di vista giuridico, e non solo nel diritto interno, in quanto espressione priva di valore specifico perché non trova riferimenti puntuali nel diritto vigente.

Eppure, negli ultimi anni essa viene sempre più utilizzata dalla dottrina, non solo ecclesiasticistica e richiamata in alcune significative pronunzie della giurisprudenza italiana ed anche straniera e sovranazionale, quando hanno riguardo a gruppi confessionali non rientranti nel ceppo giudaico-cristiano, i quali avanzano nei confronti degli Stati la richiesta di essere equiparati alle Confessioni religiose, soprattutto nel godimento delle agevolazioni fiscali o tributarie, previste per lo svolgimento di attività solidaristiche ed altruistiche.

Partendo da queste constatazioni e muovendo da un'analisi, innanzitutto, interna all'ordinamento italiano, vi è da chiedersi se a fronte della variegata *fenomenologia religiosa*⁵, il nostro sistema laico e democratico è in grado di reperire al suo interno i criteri legittimamente adottabili per qualificare un'associazione, comunità o gruppo come Confessione religiosa.

La ricerca di paradigmi giuridici, in grado di inquadrare il fenomeno religioso nell'alveo delle categorie apprestate dalle discipline giuspubblicistiche, come quella di associazione genericamente intesa o l'altra di confessione religiosa – se si allarga l'orizzonte in una prospettiva che guardi al diritto comunitario - si può compiere nella consapevolezza che gli ordinamenti non possono più, semmai lo sono stati, considerarsi recinti chiusi. Soprattutto quelli dell'Europa occidentale si sono riconosciuti su vincoli e legami fondati non soltanto su ragioni di carattere economico e politico, ma, altresì, di carattere

⁴ Nel senso di giungere all'elaborazione di un «modello normativo», atto a qualificare giuridicamente ciò che sia «religione», cfr. **S. FERRARI**, *La nozione giuridica di confessione religiosa*, cit., 32 e ss.; ed, ancora, **A. GUAZZAROTTI**, *Giudici e minoranze religiose*, Milano, 2001, 163 e ss. Più di recente, **N. COLAIANNI**, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it); **S. LARICCIA**, *Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose oggi*, *ivi*.

⁵ Cfr. sul punto, **S. FERLITO**, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli, 2005, il quale offre una prospettiva ri-fondativa del diritto ecclesiastico, a partire proprio dai fenomeni sociali ed antropologici in cui si manifesta il "religioso" come pre-condizione giuridica. Per osservazioni e valutazioni sul lavoro dell'A., cfr. **M. TEDESCHI**, in *Diritto e religioni*, 1/2, 2006, 775-780; ed, ancora, **F. PETRONCELLI HÜBLER**, *ivi*, 786.



spirituale e culturale, perché radicati in “valori comuni”, anche se messi duramente alla prova, dal raffronto con movimenti approdati da oltreoceano e subito europeizzati⁶.

Tornando, ancora, all’esame ravvicinato dell’ordinamento italiano, la nozione di “Confessione religiosa” rimane esempio emblematico di difficoltà definitoria. Ciò produce conseguenze anche sul diritto pattizio: non è un caso, ad esempio, che in Italia le comunità religiose più numerose, dopo quella cattolica, e cioè quella dei musulmani e quella dei Testimoni di Geova non abbiano ancora ottenuto l’approvazione di Intese pure concluse, che, invece, sono state ratificate per Confessioni quantitativamente meno numerose⁷.

Questa conseguenza è, in parte, determinata dalla mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa e dalla connessa, anche se non espressa, «paura della libertà»⁸ che non incoraggia, anzi, rallenta e blocca la svolta ad orientarsi verso una concreta e matura laicità, ispiratrice di una coerente rinnovata politica ecclesiastica, dopo che ne è stato individuato (in astratto) il valore di «principio supremo dell’ordinamento costituzionale»⁹.

La latitanza del Parlamento nella riforma della legislazione ecclesiastica (come pure il ripiegamento del Governo su di una politica di elargizione controllata e graduata di privilegi per via pattizia) non

⁶ **S. BERLINGÒ**, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell’Europa, Diritto, diritti e convivenza*, in *Il Regno*, 29-30 giugno 2001, 44, nel richiamare la posizione «laica» (in senso negativo), nota come questa «si presti a trapiantare in ambito europeo la problematica indotta nella giurisprudenza nord-americana dal cosiddetto *umanitarismo secolare* (*secular humanism*) e a nascondere la natura di «quasi-religione» o, in ogni caso, «para-religiosa» di un fenomeno che va sempre più diffondendosi anche in Europa, anzi particolarmente in Europa, quello dell’«ateismo umanistico», tipico della «coscienza non credente» ma «aperta al dialogo», che aspira a proporsi come uno, anzi l’unico, «stato di equilibrio razionale e di maturità democratica».

⁷ Cfr. **S. FERRARI**, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, 1997, 16 e ss. Vedasi, pure, **S. BERLINGÒ**, *La prospettiva di un’intesa con l’Islam in Italia*, in *An. Der. Ecl. Est.*, 14 (1998), 644 ss..

⁸ L’espressione è di **G. CASUSCELLI**, *Il diritto a formare liberamente la coscienza: la libertà dalla paura*, in **I.C. IBAN** (a cura di), *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Madrid, 1989, 129 e ss.

⁹ Cfr. Cfr., sul punto, **G. CASUSCELLI**, *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le intese*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, 2001, 467 e ss.; **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Milano, 1999, 127 e ss. Di un «mero *flatus vocis*» quanto all’asserita qualifica di Stato laico attribuita allo Stato, parla **F. FINOCCHIARO**, *Aspetti pratici della libertà religiosa*, cit., 6.; **ID.**, *Lo Stato e la formazione della coscienza*, in *Libertad*, 180 e ss., cit., in **S. BERLINGÒ**, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità*, cit., 48, ove l’A. rigetta la concezione di uno Stato come freddo meccanismo senza anima e senza midollo osseo, incapace di produrre qualsiasi linfa vitale.



legittima il protrarsi di un'opera di supplenza giurisprudenziale nel processo di attuazione della Carta. Quell'opera – che può convenzionalmente avere la sua data di avvio con l'elaborazione del parametro dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale"- ha meritato una valutazione positiva su specifici interventi e per il breve periodo.

A lungo andare, però, preferendo continuare a seguire la "via delle Intese", l'indirizzo di politica ecclesiastica sembra piegato all'uso distorto di costruire, tassello dopo tassello, un mosaico omologante di normative sulla libertà di religione, anziché la via maestra di approvare il disegno di legge generale in materia, restituendo alle Intese il ruolo loro proprio di strumenti volti a valorizzare la specificità delle singole esperienze confessionali¹⁰.

2 - L'espansione del fenomeno religioso e i nodi problematici emergenti

Anche nel diritto comunitario, come nell'ordinamento italiano, si va registrando, infatti, una "espansione" dell'incidenza del fenomeno religioso, in una realtà, quella europea che si presenta sempre più complessa¹¹, caratterizzata da "multiformi modelli di rapporti tra Stati e comunità religiose" e dalla "metamorfosi del panorama religioso europeo" per gli intrecci, sempre più diffusi tra religione, cultura, etica e politica¹²: alimentata, certo, dal riconoscimento che ha avuto la libertà religiosa nei Trattati internazionali - quelli che a partire dagli anni novanta, da Maastricht (1992) e, ancora nel Trattato di Roma (2004) e fino al Trattato di Lisbona (2007), hanno consolidato le istituzioni comunitarie – ma anche dalla *sovrapposizione* o *coincidenza* tra gli spazi di intervento ove operano molti organismi religiosi, spazi che collimano con settori di attività funzionali alle istituzioni europee, primo fra tutti quello delle politiche sociali. Tale *sovrapposizione* ha avuto, fra l'altro, come esito la scelta operata dalle stesse istituzioni comunitarie di

¹⁰ Cfr. G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in S. BERLINGO', G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, Torino, 2004, 45 e ss.

¹¹ Cfr., sul punto, G. CASUSCELLI, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2009, il quale rileva che l'idea di Europa si accompagna a rapporti stato-chiese segnati da vicende che non sempre percorrono uno sviluppo lineare, tant'è che si può meglio parlare di "molte Europe".

¹² Cfr. sul punto, S. FERRARI, *Stato e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea*, in *Quad. dir. e pol. ecl.*, 1/2008,



proporre modelli di cooperazione fra le stesse istituzioni e le rappresentanze delle *parti sociali*, ivi compresi gli organismi associativi e quelli delle Confessioni religiose.

I gruppi religiosi sono stati assunti quali *soggetti sociali* operanti nel contesto europeo, soggetti ai quali è stato riconosciuto il diritto ad essere consultati da parte delle istituzioni comunitarie, attraverso l'utilizzo di procedure formali previste per il loro coinvolgimento, contemplate nei Trattati istitutivi (art. 138 TCE)¹³, al fine di favorire uno dei principali obiettivi dell'Unione: la tutela dei diritti fondamentali della persona umana.

In tal modo si è inteso promuovere e valorizzare la capacità delle *comunità religiose* e degli *enti religiosi* di interloquire con le istituzioni comunitarie, ancor prima che in qualità di soggetti che rappresentano le "Parti" confessionali¹⁴, in quanto organismi che si affiancano *alle* e cooperano *con le* stesse istituzioni comunitarie nella tutela dei diritti personali e sociali, per il tramite delle attività svolte nel campo della formazione, dell'istruzione, dell'assistenza, della famiglia¹⁵.

¹³ L'art. 138 TCE stabilisce «1. La Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e prende ogni misura utile per facilitare il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti. 2. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore delle politiche sociali, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria. 3. Se dopo tale consultazione ritiene opportuna un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione (...)».

¹⁴ Cfr. S. BERLINGÒ, *La condizione delle Chiese in Europa*, in M. PARISI (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, in *Annali, Quaderni*, Napoli, 2005, 1327, il quale, avendo notato come la posizione delle Chiese da parte dell'Unione sia socialmente e politicamente rimarcata, si chiede se ciò sia sufficiente in vista della formazione di un vero e proprio *higher law* per l'intera Unione. All'A. sembrerebbe, al riguardo, riduttivo ricondurre alla logica del tutto «interna» del Comitato economico-sociale l'ambito delle relazioni con qualsiasi rappresentanza confessionale, dovendo mirarsi, viceversa, al «consolidamento e allo sviluppo del "pilastro" relativo ad un'istanza abilitata a trattare da pari a pari, e in modo il più possibile unitario, i rapporti con istanze e gruppi caratterizzati da forti elementi di "estraneità", in parallelo e in sintonia con la gestione integrata delle frontiere esterne, anche al fine di evitare che essa si tramuti in una bardatura protezionistica e discriminatoria».

¹⁵ Cfr., sul punto, S. BERLINGÒ, *op. ult. cit.*, 1326, il quale rileva considera «per acquisito» il contributo delle Chiese e delle credenze religiose allo sviluppo della società europea, come il risultato di un processo iniziato sia con le esperienze segnate dalla *Cellule de prospective* – anche dopo la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – sia con il *Libro bianco sulla «governance» europea*, sia, ancora, con la conseguente istituzione di un gruppo di *Policy Advisers* da utilizzare nel «dialogo con religioni, Chiese ed organismi umanitari», e con la costituzione di un *Forum consultivo* in seno al processo costituente avviato dalla Convenzione di Laeken.. G. CASUSCELLI, *Stati e religioni*, cit., 9, intravede il rischio



L'“espansione” dell'incidenza del fenomeno religioso sulle istituzioni comunitarie è, per altro, la risultante del processo graduale di produzione di atti di natura giuridica e di orientamenti giurisdizionali concernenti il fenomeno religioso, che vale la pena richiamare, anche se sinteticamente¹⁶.

In forza dell'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo la libertà religiosa è garantita come libertà di coscienza; libertà di avere (e/o di non avere) una religione; libertà di manifestare la propria religione e di fare proselitismo (sebbene la sentenza Kokkinakis della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia introdotto la distinzione tra proselitismo lecito e abuso di proselitismo e proselitismo illecito)¹⁷.

Anche la libertà di manifestare la propria religione incontra dei limiti: quelli previsti dallo stesso art. 9 dalla Convenzione europea, consistenti nell'ordine pubblico, nella tutela della salute o della morale pubblica, nei diritti e nelle libertà altrui. L'operatività di queste restrizioni viene circoscritta dal fatto che esse devono essere previste dalla legge e non da un provvedimento amministrativo, dovendo, inoltre, risultare necessarie e non semplicemente opportune nel quadro di un sistema democratico.

Un altro principio caposaldo della libertà religiosa è quello previsto dall'art. 14 della stessa Convenzione europea, secondo cui tutti i cittadini godono di uguali diritti civili e politici a prescindere dalla fede religiosa (o non religiosa) che essi professano; lo stesso principio è ribadito in riferimento a specifici settori dell'ordinamento giuridico, stabilendo, ad esempio, che nessuno possa essere privato del lavoro a causa delle proprie convinzioni religiose. Il diritto di non discriminazione vale, però, entro un confine ben preciso: non si applica, infatti, nei rapporti interni alle organizzazioni religiose, dove prevale il diritto di autonomia delle confessioni e, ancora, vale per le persone fisiche, molto meno per le persone giuridiche.

che le stesse Chiese, nello svolgimento di attività sociali e nel dialogo con le istituzioni comunitarie, si muovano seguendo una logica di *lobbies*.

¹⁶ Cfr. **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.*, gennaio-marzo 2003, 337-339, il quale richiama, come indicative, le direttive comunitarie finalizzate all'armonizzazione delle normative nazionali in tema di abbattimenti rituali e alcune sentenze della Corte di Giustizia della Comunità europea, in tema di festività religiose.

¹⁷ La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 maggio 1992, trovasi in *Quaderni dir. e pol. eccl.*, 1994/3, 734 e ss.; *ivi*, trovasi pure un primo commento di **T. SCOVAZZI**, 719-734.



Quanto al ruolo svolto dalla giurisprudenza, in particolare dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è stato osservato, alla luce dei recenti sviluppi delle sue pronunce in materia di libertà religiosa, come la sua giurisprudenza stia diventando il punto di riferimento in materia di diritti fondamentali per gli stessi organi dell'Unione, oltre che del Consiglio d'Europa¹⁸.

In particolare, con il Trattato di Amsterdam del 1997 sono state apportate significative modificazioni ai precedenti Trattati istitutivi della Comunità europea, introducendo alcuni riferimenti normativi e di principio, esplicitanti l'interesse dell'Unione per le problematiche religiose: il diritto di libertà religiosa e il principio di non discriminazione religiosa (art. 6 e 13 TUE)¹⁹; e con la Dichiarazione n. 11 sullo *status* delle Chiese, delle associazioni e delle comunità religiose²⁰.

¹⁸ V. G. CASUSCELLI, *Stati e religioni*, cit., 3. Cfr., ancora, M. PEDRAZZI, *Sviluppi della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani in forma di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Storace*, Napoli, 2008, 645 e ss.; nonché, M. VENTURA, *Nuovi scenari nei rapporti tra diritto e religione: il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Critica dir. priv.*, 3, 2002, 461-471.

¹⁹L'art 6 TUE stabilisce «1. L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri. 2. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. 3. L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri. 4. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche». L'art. 13 TUE stabilisce: «Fatte salve le altre disposizioni del Trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Cfr., sul punto, M. PARISI, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla Carta Costituzionale dell'Unione europea*, cit., 333, secondo il quale benché il Trattato di Amsterdam non abbia realizzato una esplicita formalizzazione degli specifici diritti fondamentali tutelati dall'Unione europea, obiettivo conseguito con l'adozione della carta dei diritti fondamentali dell'Unione in occasione del Consiglio europeo di Nizza del 7 e 8 dicembre del 2000, tuttavia le libertà inalienabili della persona umana sono giunte ad essere considerate quali principi di struttura dell'Unione medesima, in quanto comuni a tutti gli Stati membri. Cfr., altresì, V. MARANO, *Unione europea ed esperienza religiosa. Problemi e tendenze alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Dir. eccl.*, 3, 2001, 867 e ss., secondo cui la tutela dei diritti fondamentali si pone come un «principio costitutivo del sistema giuridico europeo».

²⁰ Il testo ufficiale della Dichiarazione n. 11, allegata all'Atto finale di Amsterdam stabilisce: «L'Unione europea rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le Chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri. L'Unione rispetta ugualmente lo status delle organizzazioni filosofiche e non confessionali».



E' stato osservato come, in particolare, la Dichiarazione n. 11 esprima il prevalere di un accentuato localismo delle politiche nazionali in ordine alle relazioni stato-chiese, espresso con la formula del "non pregiudizio e del rispetto dello status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri", formula confermata dall'art. 17 del Trattato di Lisbona²¹.

Della Dichiarazione n. 11 è stata segnalata l'ambiguità, quanto a nomogenesi, struttura ed essenza, sì da trovare in essa la conferma del «travaglio e della delicatezza di una fase di passaggio dagli esiti incerti» in cui si trovano le istituzioni comunitarie a fronte della condizione delle Chiese in Europa²².

Sono stati evidenziati, nel contempo, gli effetti innovativi che, di là dell'apparente ossimoro, possono essere indotti dalla semplice «dichiarazione»: dalla specificazione, all'affievolimento, alla stabilizzazione o alla conferma. Ci si è chiesto, allora, in che direzione si possa ritenere dispiegata simile efficacia «dichiarativa», se nel senso di una «clausola di salvaguardia» o di riserva a favore dei singoli Stati, che hanno provveduto o intendano provvedere a dotare le Chiese di una particolare condizione; ovvero, nel senso di una presupposta, sia pure sussidiaria competenza dell'Unione o della Comunità nella stessa materia²³. Se prevalesse quest'ultimo significato, la *bipartita struttura della formula* non sancirebbe, se non per il profilo politico, una sorta di «declassamento» delle Chiese o delle Confessioni più tradizionali o consolidate²⁴, dovendosi, per converso, registrare un'estensione o un allargamento della riconosciuta «specificità» e «tipicità» delle religioni ancora a nuovi e diversi livelli e per tutti i fenomeni afferenti all'ordine

²¹ L'art. 17 del Trattato di Lisbona, per la cui entrata in vigore manca la ratifica da parte di alcuni degli Stati membri dell'Unione, stabilisce: 1. 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. Cfr, per un primo commento, **C. MACRI**, *Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2008.

²² Cfr. **S. BERLINGÒ**, *La condizione delle chiese in Europa*, cit., 1314.

²³ Cfr. per una riflessione di carattere generale, **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, 191-216.

²⁴ In questo senso, **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, 1273 e ss.; ID., *In Europa il Vaticano è declassato*, in *Limes*, 1 (2000), 158.



delle credenze e dei più profondi e comprensivi convincimenti di coscienza²⁵. In argomento, si sono fatte valere le intenzioni originarie dei promotori del pronunciamento comunitario, nonché la posizione assunta sul punto da uno degli organismi indicati quali responsabili di quell'iniziativa, la Commissione degli episcopati della Comunità europea (*Comece*), che aveva espresso l'esigenza che la Dichiarazione n. 11 venisse incorporata nel Trattato costituzionale dell'Unione – cosa che si è verificata, attraverso l'art. 17 del Trattato di Lisbona - auspicando che il medesimo atto prevedesse la «possibilità di un dialogo strutturato» fra le istituzioni europee e *tutte* «le Chiese e comunità religiose»; reclamando, ad un tempo, che la dimensione «istituzionale» della libertà di religione venisse riconosciuta «non solo in quanto facente parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, ma anche a livello dell'Unione»²⁶.

Così, quanto alla condizione ascritta alle Chiese negli ordinamenti di ciascun Paese, nella ricerca di un «modello o, se si preferisce, di un insieme di criteri e principi ispiratori dell'atteggiamento e della politica dell'Unione, in quanto tale, nei suoi rapporti con le realtà organizzate delle credenze in materia fideistica», pur considerando le diversità anche macroscopiche che permangono fra le varie legislazioni nazionali, appare sempre più condiviso l'orientamento secondo cui, a seguito di un'attenta analisi e di un ampio spettro di comparazione, a parte casi marginali, nei diversi Stati dell'Unione possono rinvenirsi «differenti versioni di un modello comune, piuttosto che modelli alternativi»²⁷; o, in una prospettiva simile, si nota come si vada concretizzando negli ordinamenti giuridici europei una «convergenza» dai modelli «estremi» di relazione verso il centro, indicando tale convergenza come contraddistinta da due fattori: l'accettazione di una certa dimensione pubblica della religione e il sostegno selettivo dei pubblici poteri alla comunità religiose, che ottemperino a certi requisiti e accettino un certo grado di controllo statale. Così, che in sintesi si può ritenere che il denominatore comune, ad esclusione delle Repubbliche caucasiche, possa essere individuato nella «tendenziale separazione fra la società civile e la società religiosa»²⁸.

²⁵ Cfr. S. BERLINGÒ, *La condizione delle Chiese in Europa*, cit., 1315.

²⁶ Cfr. S. BERLINGÒ, *op. ult. cit.*, 1314 e ss.

²⁷ Cfr. S. FERRARI, *Church and State in Europe. Common pattern and challengers*, in *Eur. Journ. Ch. Res.*, 2 (1995), 149, cit. in S. BERLINGÒ, *La condizione delle Chiese in Europa*, 1318 e ss.

²⁸ Cfr. G. CASUSCELLI, *Stati e religioni*, 4: *ivi*, anche riferimenti ad altra dottrina.



Nel *patrimonio di valori comuni* agli ordinamenti occidentali rientra, di certo, la libertà religiosa, tutelata da un sistema normativo complesso, articolato su tre livelli fondamentali: norme internazionali, norme costituzionali e norme ordinarie.

Questi tre livelli normativi interagiscono in modo diverso da Paese a Paese, cosicché in alcuni la libertà religiosa è garantita principalmente dalle norme internazionali; in altri dalle disposizioni costituzionali ed in altri, ancora, dalle leggi ordinarie e dalle decisioni giurisprudenziali.

Nei vari ordinamenti nazionali la disciplina prevista è, per lo più, di tipo piramidale, in quanto le diverse confessioni religiose godono vantaggi differenti a seconda del livello in cui risultano collocate. Quest'opera di inquadramento delle confessioni religiose è compiuta dagli organi pubblici con criteri largamente discrezionali, per cui può accadere che una confessione religiosa venga collocata ad un gradino inferiore rispetto ad un'altra, perché le sue pratiche e dottrine non corrispondono ai valori sociali e culturali più diffusi in un determinato Paese.

Tra i vari criteri di classificazione possono annoverarsi quello "quantitativo", imperniato sul numero degli adepti, o quello sociologico-culturale, quale il radicamento nel tessuto sociale. Nella prassi, però, questi criteri non valgono quanto il giudizio sulla conformità, o, almeno, non difformità dei precetti di una confessione religiosa rispetto al sistema di valori accolto dalla collettività. Tuttavia, di recente, all'interno dei singoli Stati europei, i rapporti tra Stato e confessioni vanno assumendo i contorni di una "dialettica extrasistemica", comprovata, ad esempio, in Germania dalla discussione circa lo *status* giuridico da attribuire alle comunità islamiche; in Francia dalle vicende connesse all'approvazione non solo della legge sui «gruppi a carattere settario», ma anche a quella che vieta l'ostentazione dei simboli religiosi nell'ambito scolastico²⁹. In via generale, si può ritenere che se nei Paesi dell'Unione europea lo Stato risulta essere imparziale nei confronti degli individui - sottoposti ad un identico regime giuridico, che non deve tenere conto delle diverse convinzioni di fede - non lo è necessariamente nei confronti delle Confessioni religiose, soggette, il più delle volte, ad un regime giuridico differenziato³⁰. Ciò costituisce un *punctum dolens* del diritto di tutta

²⁹ Cfr. S. BERLINGÒ, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità*, cit., 46; ed, ancora, F. VECCHI, *L'Islam in Francia: integrazione e «istichara» lungo il solco della laicità e della «raison naturelle» nella Charte del 28 gennaio 2000*, in *Dir. eccl.*, 2001, I, 1344 e ss.

³⁰ Cfr. R. BOTTA, *Cittadini e fedeli nei Paesi dell'Unione Europea: l'identità spirituale e i diritti di libertà religiosa nella costruzione europea*, in M. PARISI (a cura di), *Le*



l'Europa occidentale perché non esiste a livello dei singoli ordinamenti nazionali e tanto meno a livello internazionale, una definizione normativa univoca o esplicita di religione: il legislatore preferisce evitare di precisare questa nozione. Fa eccezione (solo apparentemente) l'art. 3 della legge organica sulla libertà religiosa, vigente in Spagna, dove si esclude che possano rientrare nell'ambito di applicazione di questa legge e, quindi, nella nozione di religione, le attività, le finalità e gli enti connessi con lo studio e la sperimentazione dei fenomeni psichici e parapsicologici: si tratta, come si comprende, della individuazione di ciò che non è religione, da cui è possibile ricavare solo una definizione indiretta di religione.

Per converso, il crescente rilievo del fattore religioso nello spazio comunitario sembrerebbe proiettarsi verso uno schema largamente diffuso in molti Paesi europei, ovvero quello della produzione legislativa negoziale con le confessioni religiose. La specificità che presenterebbe tale tendenza sarebbe dettata da alcune "condizioni" stringenti, poste dalle istituzioni comunitarie: quella di ammettere al dialogo solo i movimenti religiosi che presentino una "dimensione europea"³¹; la capacità degli interlocutori di proporsi come legittimi rappresentanti associativi di carattere religioso, diffusi sul territorio dell'Unione europea; la volontà degli organismi religiosi di contribuire al perseguimento degli obiettivi di integrazione europea³².

Tali condizioni richieste per la realizzazione di specifiche modalità di cooperazione, appaiono, comunque sia, affidate alla spontaneità delle occasioni di dialogo e non accompagnate dai necessari obblighi giuridici, cosicché si potrebbe determinare un *deficit* delle idonee forme procedurali di garanzia del rispetto dei valori del pluralismo e della democrazia, laddove la selezione degli interlocutori

organizzazioni religiose nel processo costituente europeo, cit., 63-77; V. TOZZI, *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, *ivi*, 9-18.

³¹ Cfr. M. PARISI, *op. ult. cit.*, 342, il quale richiama gli interlocutori ormai riconosciuti dalle istituzioni comunitarie: la *Conferenza delle Chiese europee* (KEK), nata nel 1959 su iniziativa di alcune Chiese protestanti, anglicane ed ortodosse, con l'obiettivo di dare vita ad un organismo ecumenico paneuropeo; il *Consiglio delle Conferenze episcopali europee* (CCEE), nato nel 1971, per iniziativa della Chiesa cattolica con l'obiettivo di promuovere la cooperazione, la collaborazione collegiale e l'unità tra le diverse Conferenze episcopali nazionali; nell'ambito della CCEE dal 1980 è operativa la *Commissione degli episcopati della Comunità europea* (COMECE), avente rapporti regolari con le istituzioni comunitarie. Successivamente è nato il *Comitato permanente dei gran rabbini d'Europa* e il *Conseil Musulman de coopération en Europe*.

³² Cfr., sul punto, M. PARISI, *L'Islam e i Paesi europei: problemi giuridici e di legalità costituzionale*, Salerno, 2000, 25 e ss., che rileva, tra gli altri, come il problema della rappresentanza potrebbe porsi per i gruppi islamici, per la difficoltà di individuare il soggetto titolare ad intrattenere i rapporti con i pubblici poteri.



confessionali con le istituzioni comunitarie rischia di essere guidata da criteri discrezionali, fondati su opzioni politiche, piuttosto che essere ispirata ai principi di eguaglianza, di non discriminazione e di ragionevolezza, seguendo un censurabile *favor religionis* per le organizzazioni religiose di consolidata presenza a livello continentale europeo³³.

Tali problematiche rinviano, ancora una volta, alle garanzie offerte dalle istituzioni comunitarie alla libertà di religione, la cui tutela riconosciuta nella Carta europea dei diritti fondamentali (art. 10)³⁴ risente, con tutta evidenza, della scelta compromissoria tra chi avrebbe voluto un richiamo alle confessioni del ceppo giudaico-cristiano, perché costituenti patrimonio condiviso di valori comuni a molti Paesi dell'Europa³⁵, e quanti avrebbero preferito rinviare alle legislazioni nazionali la disciplina del fenomeno religioso, nella speranza di dare soluzione ai conflitti di lealtà reali o potenziali che si presentano alle coscienze dei *cives-fideles*³⁶.

³³ Cfr. **M. PARISI**, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta Costituzionale europea*, cit., 353.

³⁴ L'articolo 10 della Carta è stato approvato nella seguente formulazione: 1. «Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. 2. Il diritto all'obiezione di coscienza è riconosciuto secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio».

³⁵ Introduce la categoria dei valori *super-* o *meta-*costituzionali che si pongono accanto ai *supervalori* costituzionali perché «dotati di un'intrinseca normatività, sia pure di tipo diverso da quella peculiarmente espressa dalla comunità dei *cives*, in quanto connotati dalla loro singolare origine, riconducibile a orizzonti di senso di carattere elettivo e di ispirazione *esopolitica* e *transculturale*», **S. BERLINGÒ**, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell'Europa*, cit., 42; l'A. richiama pure, **A. RUGGERI** e **A. SPADARO**, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. Dir.*, 1991, 343 e ss. Cfr. sul punto, **M. PARISI**, *Dalla Dichiarazione n. 11 alla futura Carta Costituzionale dell'Unione europea*, cit., 327 e ss., secondo cui l'azione delle confessioni religiose, per un lungo arco di tempo, «sembra essersi spiegata unicamente all'interno dei singoli ordinamenti statuali, non configurandosi un loro ruolo specifico, forse in conseguenza della connotazione eminentemente economica degli obiettivi iniziali dei trattati istitutivi della Comunità» (CECA del 1951, CEE del 1957, Euratom del 1957).

³⁶ Per una valutazione sull'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., cfr. **M. TIGANO**, *L'«assolutezza» del diritto all'istruzione religiosa*, Milano, 2004, 60 e ss., secondo cui dalla formulazione dell'art. 10 della Carta emergerebbe l'ispirazione di fondo caratterizzata «da un approccio prevalentemente individualistico, che trascura la dimensione sociale e, più in generale, comunitaria, nella quale la persona umana sviluppa e realizza la propria personalità». Per un raffronto tra le *religioni storiche* e le *nuove convinzioni*, cfr. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCHES-STATE RESEARCH (a cura di), *The legal status of religious minorities in the Countries of the European Union*,



Questa scelta di compromesso³⁷ rispecchia le tensioni affioranti nel corso dell'evoluzione istituzionale del vecchio continente, dove è riscontrabile un duplice indirizzo, quello che è stato definito il modello ugualitario del libero mercato delle credenze e quello della libertà religiosa come diritto alla differenza³⁸. Per altro, le tensioni che si presentano in modo anche drammatico sulla scena mondiale e, fino ad ieri, su quella europea, sono testimoniate dal timore espresso che la "nuova" Costituzione europea si iscriva nel solco dell'orizzonte *liberal*

Thessaloniki-Milano, 1994; ed, ancora, ID., *Citizens and believers in the Countries of the Europeans Union. A double membership to the test of secularization and globalization*. (Atti del Colloquio organizzato presso l'Università per Stranieri di Reggio Calabria dal 12 al 15 novembre 1998), Milano, 1999.

³⁷ Secondo **A. SPADARO**, *La Carta europea dei diritti fra diversità e identità e fra tradizione e secolarizzazione*, in AA.VV., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Atti del Convegno in ricordo di P.G. Lucifredi*, Genova, 2001, 221 e ss., la mancanza di un riconoscimento dei diritti dei gruppi religiosi equivarrebbe ad un rigetto della logica di attiva e formale cooperazione che lega la Chiesa cattolica o altre confessioni religiose a singoli Stati membri. Sembra più equilibrata la posizione espressa da **S. BERLINGÒ**, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità*, cit., 47, secondo il quale la determinazione di un paradigma specificamente religioso non comporta, di per sé, il ricorso a una quale che sia «invocatio» o «nominatio Dei» nel testo costituzionale e non conduce neppure, necessariamente, a un'esplicita attribuzione di rilevanza giuridica degli assetti istituzionali, in sé e per sé considerati, delle Chiese e delle comunità di fede o credenza. Cfr., sul punto, **M. TIGANO**, *L'«assolutezza» del diritto*, cit., 58, che, riportando la formulazione contenuta nel Preambolo alla Carta in cui l'*incipit* del secondo capoverso contiene il richiamo al «patrimonio spirituale e morale» dell'Unione, sostitutivo dell'altro inizialmente proposto che richiamava il «suo retaggio culturale, umanistico e religioso», ricostruisce le diverse posizioni espresse in seno alla Convenzione, a cominciare da quella del rappresentante del Governo francese per il quale il riferimento esplicito alla religione avrebbe comportato per la Francia un problema di ordine costituzionale essendo quel Paese, secondo quanto stabilito dalla propria Costituzione un «État laïque». Lo stesso rappresentante faceva notare, poi, che i padri fondatori dell'Europa, pur essendo di ispirazione cristiana, non avevano mai fatto un riferimento esplicito alla religione in alcun testo comunitario, e che lo statuto del Consiglio di Europa, dal canto suo, richiama i «valori spirituali» anziché i «valori religiosi». In sintesi, nella circostanza, mentre l'Austria dichiarava di voler mantenere l'aggettivo «religioso» in quanto riferimento innegabile alla storia europea, il Regno Unito dichiarava di essere indifferente al mantenimento o no di tale aggettivo, non costituendo questa una delle priorità. Il Portogallo si mostrava disponibile a qualsiasi soluzione che non prevedesse il richiamo alla religione, mentre l'Italia affermava che nelle tradizioni europee non vi è alcun riferimento esplicito alla religione, dichiarando di preferire, quindi, una soluzione di compromesso. Su questi profili, si veda **V. MARANO**, *Unione europea ed esperienza religiosa. Problemi e tendenze alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., 862 e ss..

³⁸ Cfr. **S. BERLINGÒ**, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dello Stato*, cit., 42 e ss.



di una delimitazione degli spazi dei diritti di ciascuno, fondata solo sulle preferenze soggettive del *c.d.* "soggetto unico": adulto, benestante, in piene facoltà mentali e, meglio, se maschio occidentale e bianco; nonché per inverso, dalla diffidenza che il superamento della tradizione liberale porti ad una specie di "cooperazione selettiva", a tutto favore delle sole confessioni stabilite sul territorio e tradizionalmente e culturalmente dominanti³⁹.

3 - Qualche spunto e prospettiva per un diritto comunitario sulla libertà religiosa

Un diritto europeo che voglia accampare un adeguato tasso di laicità deve, secondo una parte autorevole della dottrina, «mettersi esso stesso in gioco e giocare la sua "parte"», senza limitarsi al ruolo, pur indispensabile, di neutralizzare i conflitti o di garantire il minimo etico; deve, infatti, poter assumere una funzione più attiva, propulsiva e promozionale, che consenta alle singole "parti" – a cominciare dalla loro struttura più elementare, e cioè da ogni singolo "laico" individuo – di coltivare la propria specifica e peculiare identità, che al fondo, se è umano-personale (e dunque unica, assolutamente elettiva e transculturale), è sempre, nel senso più intimo, "religiosa"⁴⁰.

Si avverte, tanto più nel contesto unitario europeo, come una stonatura che una realtà sociale concretamente identica, riceva da ordinamenti fondamentalmente simili, valutazioni e regolamentazioni non solo "diverse", ma spesso "opposte". Ed, invece, se c'è un caso in cui appare imprescindibile tendere verso un'armonizzazione possibile tra le diverse normative nazionali –quanto meno europee – questo è il caso del fenomeno religioso, almeno per quel che riguarda le risposte fondamentali ch'esso richiede e, dunque, in primo piano proprio l'adozione di criteri uniformi per il riconoscimento del carattere religioso a una determinata realtà, in modo da evitare, per quanto possibile, che la stessa organizzazione risulti essere o non essere

³⁹ Cfr. S. BERLINGÒ, *op. ult. cit.*, 41, il quale auspica in questa fase di difficile transizione il passaggio dalla logica della *lex mercatoria*, dall'*homo iuridicus* riflesso dell'*homo oeconomicus*, all'*homo humanus*, alla persona fornita della sua irripetibile umanità, che per Rosmini, coincide col «diritto sussistente». *Ivi*, i riferimenti alla dottrina e agli Autori richiamati nella citazione.

⁴⁰ Cfr. S. BERLINGÒ, *ult. op. cit.*, 45. *Ivi*, vedasi sul punto, pure, le indicazioni dottrinali.



“religione”, “chiesa”, “setta” a seconda il Paese in cui viene ad operare⁴¹.

Esiste, però, come abbiamo rilevato, nella prassi amministrativa e giurisprudenziale di tutti i Paesi dell’Unione, una nozione implicita di religione tratta dall’esperienza del fenomeno religioso che si è sedimentata nella esperienza europea. Poiché questa esperienza si è formata sulla base delle religioni del ceppo ebraico-cristiano sono queste a fornire ancor oggi il paradigma principale di religione che viene utilizzato per definire le esperienze e le dottrine che si qualificano come religiose e che chiedono agli organi pubblici di essere riconosciute come tali.

Questo modo di procedere non è neutro e finisce per penalizzare le dottrine e le esperienze più lontane dall’esperienza europea di religione. Per superare questo limite sono state elaborate nozioni particolarmente inclusive di religione, in cui viene fatto rientrare qualsiasi valore che dia senso alla vita di un individuo. Si è anche proposto di accettare, sia pure in prima “battuta” e senza sottoporla a verifica, l’autoqualificazione religiosa fornita da qualsiasi realtà che chieda il riconoscimento, proponendosi come tale⁴².

I criteri di compatibilità valoriale interni al sistema dell’ordinamento dei *cives* vanno ridefiniti in modo da non giungere a selezionare in forma *a-prioristica* i gruppi religiosi, e, quindi, ad escluderli, in forza di filtri preventivamente determinati alla stregua di un «consenso» politico-societario preformato e del diritto in base a questo già «posto». Il «privilegio» di cui i gruppi religiosi, o ad essi equiparabili, dovrebbero godere, limitatamente alla fase preliminare della loro ammissione «al confronto con i termini della dialettica *intrasistemica* o *endopolitica*, consiste in un’*inversione dell’onere della prova*: l’ordine politico è tenuto per primo ad argomentare plausibilmente

⁴¹ Cfr., sul punto, S. FERRARI, I. C. IBAN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, 1997, 68 e ss..

⁴² Secondo S. BERLINGÒ, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità*, cit., 47, «se il gruppo autodefinitosi religioso svolge attività partitamene ascrivibili ad ambiti profani o secolari (come assistenza, istruzione, raccolta di fondi o di informazioni, diffusione di notizie, erogazione di altri servizi ecc.) ma *significativamente riconducibili a un quadro di insieme caratterizzato da una complessiva visione del mondo e della vita* («*comprehensive doctrine*») ha titolo per esigere che un *preliminare generico rilievo venga concesso a questo fattore aggregante, senza dover patire alcuna aprioristica esclusione di merito*». Spetterebbe, quindi, di seguito agli organi competenti della comunità politica dimostrare che la realtà autodenominatasi religiosa *non è, nel suo insieme, trascendente l’ordine di qualificazioni proprio della (o immanente alla) comunità dei subditi legum*, ed è, anzi, eventualmente repressibile per scorretti e sleali mimetismi o trasformismi para o pseudo religiosi.



l'assenza della natura religiosa del gruppo per essere, a sua volta, titolato a pretendere dal gruppo medesimo requisiti di ammissione al pubblico confronto identici o analoghi a quelli imposti a tutte le *formazioni sociali che religiose non sono*⁴³.

Le istanze emergenti nella società che si va facendo multirazziale, multietnica, multiconfessionale⁴⁴, ed i problemi annosi del trattamento paritario degli individui e delle confessioni religiose, in ogni ambito, anche diverso dal diritto penale, sono "il sintomo di una difficoltà crescente, rispetto alla quale soltanto una coerente e rigorosa applicazione del principio di laicità può offrire soluzioni accettabili"⁴⁵.

Una prospettiva di laicità che intanto si ponga nella prospettiva di superare l'*impasse* determinata dalla consapevolezza che il modello di cittadinanza liberale costituisce, nel migliore dei casi, una vuota e fittizia figura giuridica incapace di generare e promuovere una reale interrelazione culturale e religiosa. Da ciò si potrebbe, poi, approdare a quella nuova accezione che i francesi (Bauberot, Duffar, Robert) denominano *compensativa* e che comporta l'attribuzione di un *surplus* di diritti a chi fa parte di una minoranza confessionale (o culturale) e risulta discriminato da tale appartenenza⁴⁶. Una *cittadinanza*, in questo senso, differenziata da quella generale, non costituirebbe un'alternativa nei suoi confronti, ma ne rappresenterebbe un complemento⁴⁷.

Simile principio di laicità imporrebbe allo Stato, come prima e principale istanza, l'obbligo di riconoscere tutte le posizioni

⁴³ La citazione, compreso l'uso del corsivo, è di **S. BERLINGÒ**, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità*, cit., 47. Cfr., altresì, **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Le radici europee della laicità dello Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it).

⁴⁴ Cfr. **M. C. FOLLIERO**, *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it); **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, 2002, 143-165; **M. PARISI**, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le Confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in *Dir. eccl.*, 2/2004, 389-423; **P. SASSI**, *Laicità e multiculturalismo: una partita aperta*, in *Queste istituzioni*, 132, 2003/2004, 14-22.

⁴⁵ Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le Intese*, in *AA.VV.*, *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, 2001, 1007.

⁴⁶ Il richiamo alla *laicità compensativa*, e agli Autori che si esprimono nel senso indicato dal testo, trovasi in **S. BERLINGÒ**, *Ispirazione cristiana*, cit., 7.

⁴⁷ Cfr. **S. BERLINGÒ**, *Ispirazione cristiana*, cit., 3; **R. BOTTA**, *Manuale di diritto ecclesiastico: Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino, 2008, 15 e ss..



ideologiche, non solo quelle religiose, ma anche quelle politiche e culturali in genere, in quanto espressioni della libertà di coscienza. La laicità verrebbe, quindi, concepita alla stregua di una condizione per la convivenza di tutte le possibili culture, mentre lo Stato democratico, verrebbe a garantire lo *spazio pubblico* di confronto e di dialogo delle culture, senza che alcuno possa far valere in modo autoritario le proprie verità di fede o i propri convincimenti⁴⁸.

Per queste ragioni, nonostante le imperfezioni e le incompiute sue forme di concretizzazione nell'ordinamento italiano, la ricorrenza di un principio di autolimitazione e di distinzione degli ordini (art. 7, primo comma, Cost. e art. 8, secondo comma Cost.) come elementi portanti e necessari per porre le basi della «laicità» potrebbero costituire le direzioni verso cui indirizzare il processo costituente europeo: per poter offrire, poi, nuovo slancio verso una declinazione dello stesso principio di laicità, che agevoli e faciliti la *strutturazione* di istituzioni europee, capaci di «captare con articolazioni pluridimensionali anche i parlanti diverse lingue, i professanti diverse fedi, per farli interloquire nel comune discorso della *polis*»⁴⁹.

In questa fase l'evoluzione della legislazione e della prassi ordinarie in favore di tutti i soggetti ed i gruppi socialmente impegnati e una sorta di «ingerenza giudiziaria» propiziata e sorretta dal «dialogo fra le Corti» vengono, da alcuni, presentati come strumenti più che bastevoli per realizzare l'ideale europeo di una democrazia «panumana» e l'implementazione di tutte le libertà fondamentali, ivi compresa, fra queste, la libertà di religione.

Un indirizzo consimile – qualificabile come *separatismo benevolo* o, addirittura, *amicale* - potrebbe rivelarsi profittevole per le confessioni religiose, in specie per quelle più organizzate e di più diffuso ed antico insediamento sul "territorio". Di questi vantaggi finirebbero però per giovare prevalentemente le estroversioni umanitarie del fenomeno fideistico, spesso ponendo a rischio le matrici più profonde della loro riserva di senso e del loro potenziale critico ed alternativo rispetto alle pedissequa forme di mimetismo etico, cui sembra mostrarsi proclive, nell'odierno crinale della civilizzazione, quella che è stata definita «la cultura del mondo del minimo comune denominatore». Il rischio che corre qualsiasi buon proposito di integrazione laica e democratica sta

⁴⁸ Cfr. R. BOTTA, *Manuale*, cit., 140, citato in G. DODARO, *Interpretazione laica del delitto di associazione per delinquere. Riflessioni a margine del caso Scientology*, in *Quaderni dir. e pol. eccl.*, 2001/3, 48 e ss

⁴⁹ Cfr. S. BERLINGÒ, *Libertà religiosa, pluralismo culturale, laicità*, cit., 50.



nella difficoltà di liberarsi delle scorie dell'assimilazionismo e, più ancora, da ogni sotterranea tentazione annessionistica⁵⁰.

Il problema di adottare criteri accettabili, legittimi e ragionevoli, per l'attribuzione della qualifica di "religione", come detto, è risalente all'interno dei singoli ordinamenti e le valutazioni giurisprudenziali, non solo nell'indirizzo italiano ma anche in quello straniero, non sono mai state esaustive e convincenti.

La novità, però, che si affaccia all'orizzonte è costituita dalla consapevolezza di dover superare le limitate prospettive nazionali: in tal modo, da un lato, il problema si complica perché diventa necessario tenere presente un maggiore numero di situazioni normative, ma allo stesso tempo la sua soluzione si avvantaggia dell'apporto prezioso delle esperienze compiute dagli ordinamenti stranieri⁵¹.

Anzi, di più: le istituzioni europee, che, pure, non hanno mancato di cogliere la difficoltà di introdurre procedure di controllo efficaci degli Accordi stipulati nei singoli Paesi tra gli Stati e le Chiese, hanno visto, sempre più, nel Parlamento europeo l'organismo che ha avvertito la necessità di ribadire come " la separazione tra Chiesa e Stato sia la sola forma più accettabile di governo di una società democratica" invitando "gli Stati membri a mantenersi neutrali rispetto alle varie religioni, a preservare il proprio carattere laico, garantendo il principio della netta separazione tra Chiesa e Stato"⁵².

E' stato, quindi, considerato come ipotizzabile nel futuro una "qualche sofferenza dei diritti nazionali di derivazione pattizia e del loro *imprinting* privilegiario", nonché l'esigenza di "una istanza di controllo *super partes* perché gli Accordi siano strumenti trasparenti del dialogo democratico delle chiese con le istituzioni". Ed, in questa prospettiva, si può intendere la richiesta avanzata dalla Commissione europea alla Commissione di esperti dell'Unione europea per la tutela dei diritti fondamentali, di stilare un rapporto in ordine agli Accordi stipulati tra la Santa Sede e gli Stati membri in materia di obiezione di

⁵⁰ Cfr. **S. BERLINGÒ**, *La condizione delle Chiese in Europa*, cit., 1325. Da ultimo, cfr. **G. CASUSCELLI**, *Stati e religioni*, 4 e ss., il quale richiama **S. FERRARI**, *Stato e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2008/1.

⁵¹ Cfr. **F. ONIDA**, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: il caso di Scientology*, in *Quaderni dir. e pol. eccl.*, 1997/3, 987 e ss.

⁵² Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Stati e religioni*, cit., 10, il quale richiama la recente *Risoluzione sul diritto alla libertà di espressione e il rispetto delle convinzioni religiose* del 16 febbraio 2006, con cui il parlamento europeo ha ribadito che le libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione sancite dagli articoli 9 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo "costituiscono una componente fondamentale dello sviluppo delle democrazie europee e della netta separazione tra Stato e religione".



coscienza, come quello stipulato nella Repubblica slovacca in data 24 novembre 2000, per affrontare, tra l'altro, il tema del primato di quegli Accordi sul diritto nazionale ed il tema della possibile incompatibilità degli stessi con i diritti fondamentali e con il diritto dell'Unione⁵³.

Così, l'Europa, a ragione appare come ad un bivio: deve scegliere se attrezzarsi come luogo da «visitare» ovvero come luogo aperto all'«ospitalità» ed all'accoglienza, allo scopo di recuperare al dialogo persino gli interlocutori più riottosi e meno omologabili con il «discorso» della *polis*, intesa come casa comune di credenti, non credenti e diversamente credenti.

Sarebbe questa la condizione per agevolare e sostenere la *funzione sociale*, dei diversi organismi del privato-sociale, che nella tradizione europea si sono affiancati allo Stato nell'azione, non tanto di sostegno, ma di supporto e di concreto dinamismo evolutivo del

⁵³ Cfr. **G. CASUSCELLI**, *op. ult. cit.*, 11 secondo cui dalla lettura dell'*Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica slovacca*, in articolare dall'art. 7 "che riconosce a tutti il diritto all'obiezione di coscienza secondo i principi dottrinali e morali della Chiesa cattolica" si ricava il dubbio della legittimità della previsione concordataria che estende a tutti, anche a non credenti o a diversamente credenti, il diritto ad obiettare in conformità non alla propria coscienza ma ai dettami di una fede cui essi sono estranei e che per questo aspetto è loro imposta. Non è diversa la situazione che si potrebbe denunciare anche a proposito dello stesso riconoscimento quanto all'obiezione di coscienza in ambito lavoristico, riconosciuto in Italia per legge, sulla base di Intese con la Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, legge n. 516 del 1988, il cui art. 17 "riconosce agli appartenenti alle Chiese cristiane avventiste il diritto di osservare il riposo sabbatico.."; nonché agli avventisti dipendenti dallo Stato, da enti pubblici o da privati o che esercitano attività autonoma o commerciale, o che siano assegnati al servizio civile sostitutivo, il diritto di usufruire del riposo sabbatico; ed, ancora, la giustificazione delle assenze degli alunni dalla scuola nel giorno del sabato e la possibilità di ottenere, su richiesta, che le prove di esame, si svolgano in giorno diverso dal sabato. Di tenore non molto diverso è il disposto dell'art. 4 della legge n. 101 del 1989 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane), secondo cui "la Repubblica italiana riconosce agli ebrei il diritto di osservare il riposo sabbatico ..."; ed il punto due dello stesso articolo che riproduce "in fotocopia" quanto previsto per gli avventisti, a proposito della possibilità che dipendenti dello Stato, da enti pubblici o da privati o che esercitano attività autonoma o commerciale, nonché i militari e coloro che siano assegnati al servizio civile sostitutivo usufruiscano del riposo sabbatico, come riposo settimanale. Sul punto si rinvia a **A. MANTINEO**, *Le festività religiose verso l'inclusione tra i diritti all'obiezione di coscienza e le tentazioni di pluriconfessionismo particolaristico*, in *Diritto del lavoro on line*.



*Welfare*⁵⁴, che da una prospettiva paternalistica e riparativa, deve puntare a condizioni redistributive e di giustizia sociale⁵⁵. Ciò, però, in assenza di risorse economiche e finanziarie statali, è obiettivo realistico se solo si concorre insieme, istituzioni pubbliche, organismi non lucrativi e solidaristici, soggetti privati, a ridefinire ambiti e competenze per svolgere al meglio i servizi sociali e alla persona⁵⁶. Un ruolo essenziale può essere svolto ancora dagli enti religiosi che agiscono in Europa nei diversi ambiti e che trovano un riconoscimento della loro funzione, non solo per il tramite dei finanziamenti statali, ma anche per le esperienze di cui sono portatori e che arricchiscono il quadro sociale complessivo⁵⁷.

⁵⁴ Di «dimensione dinamica del principio di sussidiarietà» parla **S. BERLINGÒ**, *La condizione delle Chiese in Europa*, in **M. PARISI** (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, cit., 35 e ss., secondo il quale i «ricorrenti rinvii alle tradizioni costituzionali dei vari Paesi non possono essere letti come presidio per una statica difesa delle singole identità nazionali, neanche in materia di rapporti con le religioni. Essi sono, piuttosto, espressione del principio di sussidiarietà, da intendere non solo in senso verticale, ma altresì in senso orizzontale e valoriale (le “virtù sovrane” di cui parla Dworkin), in armonia con gli altri fondamentali principi della gestazione costituzionale europea, primo fra tutti il principio di solidarietà».

⁵⁵ Cfr sulla tradizione europea di *welfare* che potrebbe costituire il modello con cui si possono confrontare le diverse aree del pianeta, **J. RIFKIN**, *Il sogno europeo*, in *Micromega*, 7/2005, 141-149.

⁵⁶ Per un confronto con le diverse esperienze europee, cfr. gli Atti del Convegno , AGENZIA PER LE ONLUS (a cura di), *Il terzo settore e la società civile nella costruzione dello spazio sociale europeo*, 29 novembre 2003, in corso di pubblicazione. In particolare: **J. L. LAVILLE**, *Il terzo settore in Francia: il nuovo ruolo delle organizzazioni e delle imprese sociali*; **R. J. FRIES**, *Il settore charitable in Inghilterra: il ruolo degli enti pubblici di regolamentazione e le modifiche recenti*; **N. TARLING**, *Ricostruzione delle politiche UE verso il terzo settore*; **R. SCHLUTER**, *Ricostruzione dell'evoluzione del terzo settore nei Paesi europei e del suo ruolo nelle politiche sociali*. Per un raffronto con il modello statunitense, cfr. **A. MADERA**, *Gli ospedali cattolici. I modelli statunitensi e l'esperienza giuridica italiana: profili comparatistici*, Milano, 2004; in particolare, sul rapporto tra la persona giuridica canonica e la «corporazione» civile, e sull'accesso ai fondi pubblici degli enti religiosi, si v. 43-90

⁵⁷ Cfr. **M. PARISI**, *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione europea ?*, in *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, cit., 79-121.