

## L'Unione Europea e le confessioni religiose

*Tratto da:*

Rapporto Annuale 2003 sullo stato dell'Unione Europea

*Luglio 2003*

L'autore del capitolo qui presentato è: **Stefano Costa**.

# L'Unione Europea e le confessioni religiose

## *PREMESSA*

Nel corso dei lavori della Convenzione europea, finalizzati alla revisione dei trattati fondanti dell'UE e alla stesura di una prima bozza di Costituzione comunitaria, una discussione molto intensa ha riguardato la dimensione religiosa della storia dell'Unione. In particolare, come si ricorderà, il dibattito verteva sull'opportunità o meno di inserire, nel preambolo del Trattato costituzionale europeo, un richiamo alle "radici giudaico-cristiane" dell'Unione Europea, quale riconoscimento del loro ruolo nel passato e nel presente (e dunque nel futuro) dell'Unione. Indipendentemente dall'eco prodotta dalla discussione, sulla quale si sono espresse anche le autorità ai vertici della Commissione Europea, il problema si presenta delicato per una serie di ragioni, che spaziano dal legame con l'identità dei cittadini membri dell'Unione (un aspetto a sua volta indispensabile per la costruzione di una comunità europea *civile* e non solo economica), alla necessità di favorire la coesione sociale anche considerando, e non acueno, le diversità religiose, e infine alla considerevole varietà di concezione, tra i diversi paesi, della presenza della religione nella Carta costituzionale. La maggior parte delle Costituzioni degli Stati membri, infatti, non riporta espliciti richiami a specifiche confessioni, ma si limita a garantire valori non in contrasto con esse, e ad assicurare principi universali quali l'uguaglianza o la libertà religiosa. Se, dunque, queste Costituzioni sono da considerarsi, già in sé, espressione del sentimento di identità e di consapevolezza verso il proprio passato, la stesura di una Costituzione europea, tra i cui compiti vi è quello di contribuire al processo di unificazione sociale e politica, ne risente inevitabilmente. Oltre a ciò, non meno rilevanti sono le preoccupazioni circa le conseguenze che il riferimento religioso nel preambolo del Trattato costituzionale avrebbe avuto sul processo di allargamento, e specialmente sull'ingresso di nazioni con tradizioni religiose estranee al retaggio giudaico-cristiano.

Sulla base di tali premesse, pertanto, scopo del capitolo è di indagare più a fondo sui termini del dibattito appena ricordato, secondo la struttura seguente. Il paragrafo 2.2 richiama i termini della disputa sull'inserimento delle "radici giudaico-cristiane" nel preambolo del Trattato costituzionale europeo, inquadrando la discussione nel contesto dei precedenti dibattiti sorti, in ambito comunitario, in occasione della stesura dei principali documenti legati all'"identità" dell'Unione Europea (quali la Carta dei diritti fondamentali presentata nel 2000 al Consiglio di Nizza e ora parte integrante del progetto di Trattato costituzionale). In seguito, il paragrafo 2.3

propone una visione d'insieme delle relazioni Stato-Chiesa in Europa, riscontrando l'esistenza un nucleo di tre principi comuni alla base della notevole diversità di situazioni osservabili: la libertà religiosa, l'autodeterminazione delle confessioni religiose e la cooperazione più o meno stretta tra le autorità laica ed ecclesiastica. In tal modo, nel paragrafo 2.4 diviene più agevole ricomporre e confrontare i riferimenti religiosi contenuti nelle Costituzioni di alcuni paesi dell'Unione Europea, che offrono un quadro estremamente variegato nel quale, spesso, la posizione ricoperta dal fenomeno religioso nella Carta costituzionale non rispecchia del tutto il ruolo effettivo delle Chiese nel diritto ecclesiastico del paese. Infine, il paragrafo 2.5 contiene le considerazioni conclusive del capitolo, che insistono soprattutto sui motivi della scelta operata dalla Convenzione, anche alla luce dei problemi di identità che una decisione diversa avrebbe sollevato.

### *LA COSTITUZIONE EUROPEA E IL FENOMENO RELIGIOSO: I PRECEDENTI E IL DIBATTITO ATTUALE*

Un aspetto forse poco enfatizzato, nella discussione sul riferimento alle radici religiose dell'Unione, è che la delicatezza del confronto non solo era intuibile, ma era stata già svelata da controversie altrettanto vivaci sorte in passato in circostanze analoghe. Il dibattito sul contenuto religioso nei documenti fondanti della Comunità Europea, infatti, ricorda l'immagine un fiume carsico che riaffiora sistematicamente in corrispondenza dei passaggi più delicati e importanti della costruzione dell'Unione Europea come unione di civiltà legate da valori comuni. D'altro canto, i termini del dibattito che ha animato la Convenzione europea erano apparsi in modo evidente già in occasione delle precedenti stesure dei Trattati europei; anzi, è opinione sempre più diffusa che gli esiti precedenti, favorevoli a una visione "laica" di tali documenti, possano spiegare almeno in parte la vivacità della discussione attuale e la rigidità delle posizioni in campo.

In particolare, tra il 1995 e il 1997, in coincidenza con i lavori che avrebbero portato all'approvazione del Trattato di Amsterdam, si erano osservati numerosi interventi congiunti da parte delle autorità ecclesiastiche (cattoliche e protestanti, in maggioranza tedesche) a favore del riconoscimento, nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, di uno *status* particolare per le Chiese, e in particolare per la loro "posizione costituzionale" negli Stati membri. L'accoglimento di tali iniziative avrebbe avuto come probabile conseguenza l'irrobustimento della posizione, generalmente favorevole, detenuta dalle religioni riconosciute nelle Costituzioni nazionali, e avrebbe circoscritto ad esse la qualifica di componenti essenziali dell'identità nazionale e del patrimonio culturale comune dell'Europa. Anche per tali motivi le proposte non vennero accolte, e non divennero parte del Trattato di Amsterdam. In più, l'assenza di accordo su un protocollo aggiuntivo fece sì che il riferimento alle confessioni religiose trovasse posto solo nella

Dichiarazione n. 11 allegata all'atto finale del Trattato, secondo la quale "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", e "rispetta ugualmente lo *status* delle organizzazioni filosofiche e non confessionali". È la formula che compare oggi, senza alcuna modifica, nell'art. I-51 della Costituzione europea presentata al recente Consiglio di Salonicco.

La soluzione adottata nella stesura del Trattato di Amsterdam è importante per due ragioni. Anzitutto, perché è evidente la scelta, già in quella circostanza, di non "scolpire" lo *status* delle Chiese in un documento come la Costituzione, ma di demandare la trattazione del problema alla legislazione nazionale, indipendentemente da quanto essa sia favorevole alle confessioni religiose; in secondo luogo, perché introduce l'espressione "organizzazioni filosofiche e non confessionali", in vigore tuttora, per indicare le organizzazioni di non credenti o di atei.

La disputa sui riferimenti costituzionali alla religione riemerge in seguito, nel 2000, in occasione della stesura della Carta dei diritti fondamentali presentata a Nizza. In tale circostanza, uno dei documenti più significativi è la "Dichiarazione di Lovanio" presentata dal Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa (CCEE) il 22 ottobre 2000, nella quale viene sostenuta con forza la necessità di un esplicito "riferimento a Dio" nella Carta, e viene criticata la scelta di non riconoscere alle Chiese e alle comunità religiose una specifica rilevanza giuridica e istituzionale. Ancora una volta, prevale la visione puramente laica dei Trattati: nel preambolo, la Carta dei diritti fondamentali menziona il "patrimonio spirituale e morale" dell'Unione, sollevando le critiche di chi avrebbe preferito la formulazione alternativa di "tradizioni religiose"; inoltre, si ritiene che l'importanza delle confessioni religiose come soggetto collettivo sia sufficientemente tutelata dall'art. 10.1 della Carta, secondo cui "ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti". Pertanto, la soluzione delle controversie viene trovata nuovamente nel riferimento non al divino o a specifiche confessioni religiose, ma nella ricchezza spirituale cui esse contribuiscono e alla libertà, da parte dei cittadini, di crederci, aderirvi o rinunciarvi.

È con questi trascorsi che si giunge alla discussione attuale sui riferimenti religiosi da inserire nella Costituzione europea, e in particolare sulla necessità o meno di rievocare, nel preambolo, le "radici giudaico-cristiane" dell'Unione. Com'è noto, le posizioni si raccolgono intorno a due diverse visioni del problema: da un lato, al pari di quanto era già accaduto negli anni precedenti, tale inserimento è sollecitato al fine di dare alle confessioni religiose il riconoscimento del proprio contributo alla coesione sociale e civile della società europea, attraverso la professione e la coltivazione dei valori oggi alla base dell'edificazione dell'UE, sia pure nella consapevolezza che la storia offre numerosi esempi in cui l'affermazione di tali valori è avvenuta attraverso lacerazioni e conflitti. Oltre alle principali Chiese presenti nei paesi membri (per le quali si possono ricordare in proposito le dichiarazioni del Vaticano, delle Chiese cattolica

e protestante di Germania e dei luterani finlandesi), spiccano al riguardo le sollecitazioni provenienti da Stati quali Germania e l'Irlanda (la cui Costituzione, come vedremo contiene ampi riferimenti all'eredità cattolica) o da paesi destinati ad aderire all'UE nel prossimo futuro, come la Slovacchia e la Polonia; ma spiccano anche alcuni recenti commenti del Presidente della Commissione Prodi (2003) sulla prima bozza di Costituzione (poi emendata prima di Salonicco), a parere del quale la religione è uno dei valori fondanti dell'Europa, e "il preambolo della bozza di Costituzione europea è [...] del tutto inadeguato. Negare 1500 anni di civiltà è creare un vuoto nella coscienza, nella nostra identità di europei. A quel testo, così com'è scritto, è preferibile nessun testo". Il tutto nell'ottica non di contrapposizione ma di complementarità tra le varie radici dell'Europa, che affianchi l'appartenenza religiosa a quella delle radici classiche e illuministiche.

La posizione opposta è invece quella dei paesi dalla più salda tradizione di laicismo istituzionale, come la Francia, la cui Carta costituzionale sancisce con chiarezza il carattere laico dello Stato, e l'Olanda; ma in tale direzione si muove anche il pensiero di quanti vedono, in tale riferimento, il rischio di compromettere un diffuso e comune sentimento di identità europea, soprattutto alla luce dell'ampio numero di non credenti, del fenomeno migratorio a seguito del quale numerosi cittadini dell'Unione appartengono ormai a confessioni diverse da quelle giudaico-cristiane, e di un processo di allargamento che si appresta a coinvolgere un paese a larghissima maggioranza musulmana come la Turchia.

Il testo presentato al Consiglio di Salonicco risponde soprattutto alle istanze di questo secondo gruppo di opinioni. Nel preambolo, infatti, esso contiene un richiamo ai "retaggi culturali, religiosi e umanistici dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società la sua percezione del ruolo centrale della persona umana, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e del rispetto del diritto". Nell'articolato, poi, il testo (all'art. I-51) fa proprio quanto già affermato dal Trattato di Amsterdam in merito al fatto che l'Unione "rispetta e non pregiudica" lo *status* che le Chiese e le comunità religiose, come pure le "associazioni filosofiche e non confessionali", detengono nelle normative nazionali; e allo stesso modo riprende anche il contenuto della Carta dei diritti fondamentali, con il citato riferimento alla libertà di religione.

Ai fini della comprensione del problema e della soluzione trovata in seno alla Convenzione, è opportuno soffermarsi sulla funzione del richiamo ai valori fondamentali nel preambolo del Trattato costituzionale dell'Unione. La "sfida", infatti, verteva essenzialmente sulla questione dell'identità europea: nell'intento di accelerare la costruzione di una Comunità Europea democratica e sempre più allargata rinsaldandone le basi costituzionali, occorre rammentare che, se l'allargamento può essere attuato attraverso la stipulazione di Trattati, l'unificazione e la coesione sociale investono direttamente il comune sentire degli individui, rendendo necessario favorirne il riconoscimento nello spirito dell'Unione proprio attraverso il richiamo, nella Carta, ai valori fondanti della società federale che si vuole costituire. Se questo è l'obiettivo, la scelta operata dalla Convenzione discende dalla consapevolezza che l'eventuale menzione delle origini giudaico-cristiane dell'identità religiosa europea avrebbe provocato due conseguenze

indesiderate, sia all'interno sia all'esterno dei confini attuali dell'Unione. All'interno, infatti, il riferimento a singole religioni avrebbe potuto essere percepito come un fattore di divisione piuttosto che di coesione, in considerazione dell'ampia percentuale di popolazione europea che oggi si dichiara non credente, non praticante o non appartenente alle religioni di derivazione cristiana o ebraica. Ne sarebbe scaturita la necessità di dare conto, con citazioni specifiche, di tutta la vastità delle radici culturali e spirituali dell'Europa alternative alle origini giudaico-cristiane, dai valori civili della tradizione greca e romana, al libero pensiero illuministico, ai principi di libertà, fraternità e uguaglianza sorti dalla Rivoluzione francese, fino alla solidarietà sociale che ha ispirato i movimenti socialisti.

Con riferimento invece alle ripercussioni che un eventuale richiamo alle radici giudaico-cristiane avrebbe "all'esterno", per così dire, dell'Unione Europea, la sensazione è che un'esplicita affermazione di tale identità nel preambolo del Trattato costituzionale avrebbe potuto in qualche misura trovarsi in contrasto con lo spirito che porta a immaginare l'Unione allargata a comprendere paesi dalla lunga storia musulmana quali la Turchia.

A ciò va poi aggiunto che, tra gli altri elementi che hanno contribuito a privilegiare la formula presentata al Consiglio di Salonicco, vi è la circostanza per cui la Costituzione, in fondo, non rappresenta né un documento filosofico, né un manifesto politico, ma un testo legislativo nel quale trovano posto i principi ispiratori e fondanti della comunità. È probabilmente alla luce di tali considerazioni che va spiegata la preferenza della Convenzione per l'adozione di una formula che rievocasse non specifiche religioni, ma più in generale i valori (anche) da esse espressi, e nei quali potessero riconoscersi, con uguale spirito di appartenenza, tutti i cittadini attuali e futuri dell'Unione, indipendentemente dal loro credo o dalla loro filosofia.

La discussione, tuttavia, ha avuto anche risvolti più concreti. Come è stato opportunamente messo in risalto, infatti (cfr. ad esempio Sacerdoti, 2003), l'eventuale inserimento della menzione di una specifica confessione religiosa avrebbe favorito, tra l'altro, il precostituirsì di posizioni di vantaggio che a loro volta sarebbero state in grado di condizionare l'evoluzione futura della vita europea soprattutto su due fronti. Il primo è quello, precedentemente ricordato, del rapporto con la popolazione musulmana residente in paesi già appartenenti all'Unione Europea o in procinto di aderirvi: in virtù del loro numero ormai consistente all'interno degli Stati membri (cfr. tabella 1), ricordare esplicitamente che l'Europa si riconosce nell'eredità spirituale giudaico-cristiana potrebbe effettivamente costituire un elemento di divisione<sup>1</sup>.

Il secondo fronte, di certo non meno complesso, riguarda gli indirizzi da prendere in ambito comunitario su materie delicate quali la bioetica, la politica del controllo delle nascite o il riconoscimento delle famiglie non solo eterosessuali. Con ogni probabilità, anche sulla base di

---

<sup>1</sup> Non va dimenticato, tuttavia, che i dati sull'appartenenza religiosa negli Stati membri dell'Unione Europea dipendono strettamente dalla normativa ecclesiastica (che in alcuni casi ne proibisce la raccolta), dalle modalità di rilevazione e dal contesto sociale. Pertanto essi vanno considerati come indicazioni plausibili più che descrizione fedele e dettagliata della realtà.

tali considerazioni i membri della Convenzione hanno optato per una soluzione che non vincolasse gli ambiti delle scelte future dell'Unione.

Tab.1 LA POPOLAZIONE RELIGIOSA NELL'UE (DATI IN PERCENTUALE)

Paese	Gruppi religiosi	%	Paese	Gruppi religiosi	%
Austria	Cattolici	78	Italia (2)	Cattolici	81,7
	Protestanti	5		Musulmani	1,2
	Musulmani	2		Non religiosi	13,6
	Altri/non religiosi	15		Altri	3,5
Belgio	Cattolici	75	Lussemburgo (3)	Cattolici	50
	Protestanti e altro	25			
Danimarca	Evangelici luterani	95	Paesi Bassi (1)	Cattolici	31
	Altri cristiani	3		Protestanti	21
	Musulmani	2		Musulmani	4,4
				Altri/non religiosi	43,6
Finlandia	Evangelici luterani	89	Portogallo (4)	Cattolici	94
	Ortodossi	1		Protestanti e altro	6
	Altri/non religiosi	10			
Francia	Cattolici	83-88	Regno Unito (2)	Anglicani	46,5
	Musulmani	5-10		Cattolici	9,8
	Protestanti	2		Presbiteriani	4,5
	Ebrei	1		Musulmani	2,6
	Altri/non religiosi	4		Metodisti	2,2
				Altri/non religiosi	38,3
Germania	Evangelici luterani	34	Spagna	Cattolici	94
	Cattolici	34		altro	6
	Musulmani	3,7			
	Altri/non religiosi	28,3			
Grecia	Ortodossi	98	Svezia	Luterani	87
	Musulmani	1,3		Cattolici e altro	13
	Protestanti, cattolici e altri	0,7			
Irlanda (1)	Cattolici	91,6			
	Anglicani	2,5			
	Altri	5,9			

Fonte: CIA (2002).

(1) Il dato si riferisce al 1998.

(2) Fonte: ADN Kronos (2001).

(3) Dal 1979 la legge vieta la raccolta di statistiche di natura religiosa.

(4) Il dato si riferisce al 1995.

A ben vedere, tuttavia, dalla discussione sul contenuto religioso della Costituzione europea la posizione delle confessioni religiose non esce del tutto oscurata, grazie soprattutto alla disposizione riportata nell'art. I-51 e, come accennato, già contenuta nel Trattato di Amsterdam:

“riconoscendo e non pregiudicando” lo *status* da esse detenuto nelle varie legislazioni nazionali, infatti, il nuovo testo di fatto preserva, sia pure indirettamente, l'eredità religiosa degli Stati membri, così come essi stessi hanno ritenuto opportuno richiamarla nella propria normativa ecclesiastica, che spesso è molto più favorevole alle Chiese rispetto a quanto si stabilisce esplicitamente nella Costituzione. Da un esame del modo in cui il fenomeno religioso è affrontato nelle Costituzioni dei singoli Stati, infatti, emerge un quadro molto variegato, naturalmente frutto del vissuto storico e istituzionale del paese; eppure è altrettanto evidente che la situazione non è statica, ma tende a mutare, sia pure con una certa lentezza, al seguito dell'evoluzione demografica e civile della società. Per tali ragioni, appare utile studiare più in dettaglio quali principi sono alla base del riconoscimento giuridico della posizione relativa di Stato e confessioni religiose in Europa, e successivamente passare in rassegna il modo in cui le Costituzioni nazionali trattano il fenomeno religioso. Questi saranno i contenuti dei paragrafi seguenti.

### *UN "MODELLO EUROPEO" DI RELAZIONI STATO-CHIESA?*

Pochi aspetti della vita sociale di un paese presentano un panorama tanto complesso e diversificato quanto quello offerto dai rapporti economici tra Stato e confessioni religiose. Questa complessità è propria delle singole esperienze nazionali e si riflette in una pluralità di “casi” all'interno dei quali risulta molto difficile individuare “modelli”, sistemi ideali, o categorie generali culturalmente omogenee. Su temi delicati come la fede e le religioni, del resto, le eredità storiche e culturali si rivelano forse ancor più determinanti che in altri casi nel modellare l'organizzazione giuridica di uno Stato. Tuttavia, nella necessità di investigare una materia che per sua natura coinvolge fondamentali diritti dell'individuo, di associazione, di tolleranza e rispetto reciproco, di equilibrio e uguaglianza tra religioni diverse di fronte alle leggi dello Stato, possono essere individuati alcuni punti fermi attorno ai quali ruota l'insieme delle forme assunte dal sistema Stato-confessioni religiose nei paesi membri dell'Unione Europea.

È da premesse di questo tipo che scaturisce la tradizionale ripartizione dei sistemi di relazioni Stato-Chiesa in Europa in tre categorie, a seconda di come viene determinata nell'ordinamento nazionale la posizione relativa delle autorità politica e religiosa (Ferrari, 1996b e 1999). La prima è quella basata sulla *unione* tra Stato e Chiesa, a seguito della quale una delle due autorità prevale sull'altra. Com'è noto, delle due alternative possibili (la predominanza dell'autorità laica su quella religiosa o viceversa), in Europa, e più in generale in Occidente, è molto più frequente la prima, per lo più in forma di sistemi giuridici nei quali si riconosce una Chiesa nazionale. È il modello che prevale nei paesi dell'Europa settentrionale, quali Inghilterra o Danimarca (e fino al 2000 anche la Svezia). La seconda categoria è quella dei sistemi *concordatari*, che si fondano sulla stipulazione di concordati e intese bilaterali tra lo Stato e le singole comunità religiose (almeno quelle più numerose o da più tempo presenti sul territorio

nazionale): è l'esperienza vissuta, pur con qualche differenza, ad esempio in Italia, Germania Spagna e Portogallo. Infine, l'ultima categoria di relazioni Stato-Chiesa è quella che come tratto comune ha la *separazione* delle due entità. In effetti, si tratta di un insieme fortemente eterogeneo, nel quale convivono realtà distanti tra loro come quelle osservabili in Francia, in Belgio, in Irlanda o nei Paesi Bassi. Esso, quindi, abbraccia sia un sistema, come quello francese, nel quale lo Stato è tanto neutrale di fronte alle confessioni religiose da considerarle associazioni (un caso che forse con qualche forzatura è stato definito di "agnosticismo statale"), sia un ordinamento come quello irlandese, la cui Costituzione contiene un forte riferimento alla figura della santissima Trinità. Per questo si è parlato di una categoria "residuale", accomunata prevalentemente dal fatto che la marcata separazione tra Stato e Chiesa comparve nelle Costituzioni come strumento di tutela della libertà religiosa, sotto la spinta del costituzionalismo liberale del XIX secolo, che identificava il clero con l'*ancien régime* (De Vergottini, 1999).

Tali considerazioni, a loro volta, sono all'origine della circostanza per cui la tripartizione appena ricordata tende a essere ritenuta ormai obsoleta, sia dal punto di vista giuridico sia da quello culturale (Ferrari, 2000). Sotto il profilo del diritto, infatti, essa tende a oscurare la sostanza della posizione relativa di Stato e Chiesa a favore della forma: Belgio e Irlanda, infatti, sono ambedue paesi "separatisti" e non hanno stipulato Concordati o intese. Tuttavia, in entrambi la Chiesa cattolica ha una situazione giuridica anche migliore di quanto accade in alcuni paesi concordatari. Analogamente, la Chiesa anglicana, che ricopre il ruolo di Chiesa di Stato in Inghilterra, ottiene finanziamenti statali molto più contenuti rispetto alle due principali Chiese presenti in Germania (cattolica e protestante).

Sotto il profilo culturale, invece, la tripartizione in esame andrebbe abbandonata, perché essa non è altro che il retaggio di una suddivisione dei paesi europei in protestanti (con Chiesa di Stato), cattolici (concordatari) e secolarizzati (il separatismo francese) che oggi non appare più così netta come un tempo.

Di qui la possibilità di saggiare l'esistenza di un modello europeo di relazioni Stato-Chiesa orientandosi non tanto alla loro struttura giuridica quanto ai *principi* che le ispirano. Diviene allora possibile individuare almeno tre punti fermi intorno ai quali si modellano pressoché tutte le legislazioni dei paesi membri dell'Unione Europea (e in genere dell'Europa occidentale): la *libertà religiosa*, cioè il riconoscimento dell'esigenza individuale di scegliere e professare senza interferenze statali o di altro tipo il proprio credo religioso; l'*autonomia o autodeterminazione dei gruppi religiosi*, ovvero l'individuazione della sovranità ecclesiastica su alcune materie spirituali; e la *cooperazione tra Stato e confessioni* nel perseguire determinati obiettivi di convivenza sociale. Le diverse forme in cui si manifesta la presenza delle confessioni religiose nella vita di ciascun paese dipende proprio da come questi tre principi si combinano tra loro, nell'ambito della tradizione storica e culturale di una comunità civile. Ciò ha due conseguenze: anzitutto, la tutela della libertà religiosa è da intendersi estesa ai non credenti; in altri termini, ciascun individuo ha non solo il diritto di aderire a una religione, ma anche quello di cambiarla o abbandonarla (una

“libertà di non culto”). La seconda conseguenza è che la libertà religiosa deve comunque svolgersi nel rispetto dei valori fondamentali solitamente indicati come morale pubblica, libertà fondamentali, ordine pubblico e così via: il fedele che varca tali limiti viene punito (non gli è consentito invocare a giustificazione di innocenza l'appartenenza a un precetto religioso), e tuttavia non può essere punito per il solo fatto di appartenere a una determinata confessione. Infine, la libertà religiosa ha anche una dimensione collettiva, che è all'origine dei diritti riconosciuti alle comunità religiose, in termini di riunioni in assemblea, insegnamento religioso, finanziamento da parte di individui e istituzioni.

Quanto al secondo principio che accomuna le legislazioni nazionali europee, ovvero la rinuncia statale alla competenza su alcune materie spirituali, esso trova la sua più visibile espressione nelle stesse Carte costituzionali di alcuni paesi (ad esempio Italia e Germania). La conseguenza principale di tale affermazione è che le organizzazioni religiose godono di una maggiore autonomia rispetto a molte organizzazioni non religiose (Ferrari, 2000): ad esempio, a differenza di queste ultime, esse non sono costrette a dotarsi di una struttura interna democratica, né a concedere piena libertà di opinione ai propri membri. In linea generale, l'autonomia dottrinale e organizzativa delle comunità religiose tende ad affermarsi su una scala sempre più ampia, come testimonia anche la recente riforma in Svezia (dove dal 2000 la Chiesa luterana non è più Chiesa di Stato). Un corollario di tale conseguenza è che, entro certi limiti, lo Stato non può mettere fuori legge una comunità religiosa solo perché professa una dottrina in contrasto con la normativa nazionale. In altri termini, un musulmano sarà punito in caso di poligamia, ma la comunità islamica non può essere imputata di istigazione alla poligamia, sebbene le cose stiano diversamente quando sono in gioco i diritti umani fondamentali.

Infine, il principio della cooperazione, presente in tutti i paesi, non solo quelli concordatari, è adottato in modo esplicito (attraverso la stipulazione di Concordati e intese) o implicito, cioè tramite leggi unilaterali statali che vengono comunque preventivamente concordate con le comunità religiose. Tuttavia, tratto distintivo di tale principio è che la cooperazione è selettiva: lo Stato non intrattiene gli stessi rapporti con tutte le confessioni religiose, ma può privilegiarne qualcuna. Qui, forse più che altrove, incidono le origini storico-culturali del paese, poiché solitamente la cooperazione è più accentuata dove i principi e i valori professati ad una confessione sono condivisi dalla maggioranza della popolazione. È questa l'origine della “struttura piramidale” (Ferrari, 2001) ravvisabile nei rapporti Stato-Chiesa in molti paesi, tra i quali l'Italia. Al livello più basso si trovano le confessioni con le quali la cooperazione statale è meno intensa: si tratta di comunità religiose (come le “nuove religioni”) che possono acquisire personalità giuridica in forma di associazioni di diritto comune, ma non ottengono finanziamenti statali, né hanno accesso all'insegnamento religioso. A un livello intermedio si trovano le confessioni religiose che solitamente ricevono un qualche tipo di riconoscimento statale, e che sono sottoposte a una certa vigilanza da parte dello Stato. In cambio esse sono solitamente ammesse a godere di un sostegno finanziario pubblico in forma di agevolazioni fiscali e hanno

benefici come contributi per la costruzione di luoghi di culto o altro. Infine, anche se non sempre, esiste un terzo e più elevato livello, al quale si collocano le confessioni con cui lo Stato intrattiene i rapporti più ampi e intensi, che spesso si traducono in disposizioni normative speciali o molto sensibili alle esigenze del gruppo religioso. Ne sono esempi le Chiese di Stato nei paesi nordici, la Chiesa cattolica in Italia, Spagna e Portogallo e quella ortodossa in Grecia.

I principi appena descritti, come si è detto, forniscono i pilastri su cui sono edificate le relazioni tra Stato e confessioni religiose in Europa. Di essi, sembra soprattutto la cooperazione (selettiva) a rappresentare, in prospettiva, quello su cui si concentrano maggiormente le sfide future dell'Unione Europea su tali materie, in particolare con il progredire del processo di allargamento. Come è stato osservato, infatti, (Ferrari, 2000) si tratta di adattarlo quanto prima alle trasformazioni che la mobilità dei popoli e il processo di secolarizzazione stanno introducendo nel panorama religioso comunitario. In proposito il pensiero va immediatamente alla religione islamica, che ormai in Europa è divenuta una realtà visibile e, tuttavia, ignorata dalle normative nazionali (in Italia, ad esempio, l'Islam è la seconda confessione per numero di aderenti, ma non è ancora giunta a stipulare un'intesa con lo Stato, a differenza di altre confessioni meno numerose).

Le considerazioni sin qui esposte, allora, forniscono un'utile base di partenza per indagare più in profondità sul modo in cui le Costituzioni nazionali dei paesi dell'Unione Europea trattano la religione attraverso i tre principi indicati, con l'importante avvertenza che l'esame comparato non copre la totalità dei quindici Stati membri.

## *LA RELIGIONE NELLE COSTITUZIONI NAZIONALI*

### **Italia**

Nella Costituzione repubblicana (artt. 3, 7, 8, 19, 20) sono contenute le disposizioni fondamentali del diritto ecclesiastico italiano, che danno forma ai principi di libertà religiosa, autodeterminazione delle confessioni e cooperazione tra Stato e Chiese. Dal punto di vista dei diritti individuali, con riferimento ai principi di uguaglianza (cioè al divieto di discriminazione religiosa) e di libertà di culto gli articoli 3 e 19 stabiliscono, rispettivamente, che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali" (art. 3), e che "tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume" (art. 19).

Molto più controverse sono, invece, le disposizioni costituzionali che intendono estendere questi due diritti (soprattutto quello dell'uguaglianza) dal piano individuale a quello collettivo, rivolgendosi alle diverse confessioni religiose. Da un lato, infatti, l'art. 20 stabilisce che "il

carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”; dall’altro lato, la questione dell’uguaglianza “collettiva” è affrontata in modo meno inequivocabile negli articoli 7 e 8, che riconoscono rispettivamente il ruolo della Chiesa cattolica e quello delle altre confessioni. In particolare, nel primo la Costituzione stabilisce che “lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale” (art. 7), mentre con riferimento alle confessioni non cattoliche, si prevede che “tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti in quanto non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze” (art. 8).

È dunque sul piano dell’uguaglianza delle diverse confessioni religiose che compare una delle questioni più dibattute dell’ordinamento ecclesiastico italiano: non viene affermato un principio di uguaglianza assoluta, perché le diverse confessioni non sono sottoposte a un’unica disciplina; piuttosto, il limitarsi all’uguaglianza della condizione di libertà ha contribuito alla discrezionalità dello Stato nel trattamento delle varie confessioni religiose (uguaglianza nella libertà non significa assenza di preminenza di una Chiesa sulle altre). E infatti si riconosce un ruolo diverso alla Chiesa cattolica rispetto alle altre confessioni non cattoliche. Come ricorda Long (1990), lo strumento bilaterale delle intese introdotto con l’art. 8 della Costituzione, che avrebbe permesso alle comunità religiose di minoranza di “negoziare” importanti aspetti del proprio ordinamento con lo Stato italiano, venne creato proprio come bilanciamento alla disposizione precedente relativa alla Chiesa cattolica.

Tuttavia, indipendentemente dal fatto che le prime intese sarebbero state stipulate solo all’indomani del nuovo Concordato del 1984, va sottolineato come nel caso della Chiesa cattolica si faccia riferimento a uno strumento – il Concordato, appunto – che, come sostiene la dottrina prevalente (ad esempio Jemolo, 1979), interviene tra due ordinamenti giuridici primari di rilievo internazionale. In tal modo, alla Chiesa cattolica è stata conferita una personalità giuridica di diritto pubblico che la rende avvicinata agli Stati stranieri soggetti di diritto pubblico nell’ordinamento italiano. Al contrario, nel caso delle confessioni di minoranza la Costituzione si riferisce a una libertà statutaria interna; le intese hanno una funzione limitata al diritto nazionale e rappresentano, secondo l’interpretazione più diffusa, convenzioni di diritto pubblico interno<sup>2</sup>. In base a tali intese, in particolare, le confessioni non cattoliche possono scegliere tra le varie tipologie di personalità giuridica (di diritto privato) previste dalla normativa italiana (Ferrari,

---

<sup>2</sup> Anche se a parere di alcuni (ad esempio Ferrari, 1999) un’intesa ha di fatto una forza comparabile a quella di una convenzione internazionale.

1996a), a seconda che si organizzino come associazioni non riconosciute (è il modello privilegiato da molte organizzazioni in Italia, dai partiti politici ai sindacati), come associazioni riconosciute<sup>3</sup> o facciano ricorso all'art. 16 delle Disposizioni sulla legge in generale, che conferisce alle persone giuridiche straniere gli stessi diritti di quelle italiane a condizione di reciprocità, o all'art. 2 del Trattato di amicizia, commercio e navigazione siglato con gli Stati Uniti nel 1948. Oltre a queste possibilità, accessibili a qualunque tipo di gruppo, le organizzazioni religiose possono acquisire personalità giuridica per i propri enti anche attraverso la legge n. 1159/29 (la "legge sui culti ammessi"), che estende alle associazioni religiose le agevolazioni fiscali già riconosciute ai gruppi con finalità di beneficenza e istruzione, ma impone controlli statali molto più pervasivi, come l'obbligo di autorizzazione per acquisti e vendite o il potere di annullare le deliberazioni degli enti e di commissariare l'amministrazione del gruppo religioso. Questa legge, originariamente introdotta nel tentativo di bilanciare, in parte e almeno formalmente, i privilegi concessi alla Chiesa cattolica dai Patti Lateranensi del 1929, rappresenta da tempo il principale motivo di insoddisfazione nei confronti dell'ordinamento ecclesiastico italiano<sup>4</sup>, e allo stesso tempo costituisce tuttora uno dei cardini dei rapporti Stato-Chiesa in Italia, perché il riconoscimento ai sensi di tale normativa è la condizione necessaria per la possibilità di stipulare un'intesa con lo Stato italiano, e perché di fatto individua uno dei tre livelli – il più basso – di cui si compone il sistema italiano dei rapporti tra Stato e confessioni religiose.

A tale livello appartengono infatti le organizzazioni con fini di religione e di culto che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano (attualmente sono una trentina, tra cui mormoni e musulmani). L'unica condizione per il loro riconoscimento è il divieto di professare principi contrari all'ordine pubblico e al buon costume; i controlli statali, tuttavia, possono essere molto stringenti. Inoltre, la legge citata permette di destinare propri ministri di culto nelle carceri e nelle caserme, ma non nelle scuole pubbliche, e riconosce effetti civili ai matrimoni religiosi. Il riconoscimento ai sensi della "legge sui culti ammessi", come si è detto, è un prerequisito per la stipulazione di un'intesa. Per la confessione che la attua, tale operazione implica la sostituzione

---

<sup>3</sup> In particolare, l'organizzazione in forma di associazione non riconosciuta conferisce autonomia patrimoniale e capacità di stare in giudizio senza un controllo pubblico sull'atto costitutivo o sullo statuto; la scelta di configurarsi come associazioni riconosciute, invece, permette una maggiore capacità giuridica ma sottopone a controlli più penetranti da parte dello Stato, come ad esempio l'autorizzazione per l'acquisto di beni immobili o per l'accettazione di donazioni o eredità.

<sup>4</sup> Le richieste di abrogazione, ovviamente, sono da sempre più forti da parte delle confessioni religiose non cattoliche. Un esempio è fornito dalle vicende che hanno portato all'intesa con la Tavola Valdese: le trattative per la stipulazione dell'intesa cominciarono sul finire del 1976, e in pochi mesi si giunse a predisporre un testo pressoché definitivo che rimase invariato fino al 1984, anno della firma ufficiale. "Lo scopo fondamentale della delegazione valdese-metodista, secondo quanto si era delineato sin dall'indomani della Costituente, era quello di pervenire all'abrogazione della legislazione del 1929-30. Per questo, contrariamente a quanto succede nella quasi totalità dei provvedimenti legislativi, in cui l'abrogazione di norme pregresse è collocata all'ultimo articolo, la norma abrogatrice della legislazione sui culti ammessi è contenuta subito, all'articolo 1 dell'intesa. [...] L'intesa era cioè vista da chi la trattò con la delegazione statale come un ariete, idoneo ad aprire una breccia nella legislazione del 1929-30, sopravvissuta alla caduta del fascismo e a tutti gli altri mutamenti di cinquanta anni di storia" (Long, 2001, pp. 322-3).

della disciplina prevista dalla legge n. 1159/29 con quella dell'intesa, e con essa il passaggio al secondo "livello" dell'ordinamento ecclesiastico italiano. L'aspetto più rilevante è che solo attraverso la stipulazione di un'intesa una confessione religiosa può accedere alla principale fonte di finanziamento statale, cioè la devoluzione dell'otto per mille del gettito IRPEF<sup>5</sup>. Proprio l'unanimità con cui è percepita l'esigenza di un simile provvedimento è all'origine del disegno di legge sulla libertà religiosa attualmente in discussione in Parlamento.

L'ultimo e più elevato livello del diritto ecclesiastico italiano è quello occupato dalla Chiesa cattolica in virtù della stipulazione del Concordato. Si è già fatto cenno alla controversa questione degli effetti sostanziali (e in parte formali) di questo tipo di accordo, della sua valenza come trattato internazionale e della posizione di privilegio da esso conferita alla religione cattolica. Ora si vuole invece esaminare in breve (le disposizioni concordatarie coprono praticamente tutto il diritto ecclesiastico italiano) alcuni aspetti principali del Concordato del 1984, che ha modificato i Patti Lateranensi trasformando in profondità anche l'intero sistema di finanziamento della Chiesa cattolica (Vegas, 1984; Cardia, 1988). Attuato con la legge n. 121/85, il nuovo Concordato ha anzitutto sancito, se non la laicità, almeno la neutralità formale dello Stato italiano nei confronti delle confessioni religiose, abrogando il precedente principio confessionale della religione cattolica come unica religione di Stato (punto 1 del Protocollo addizionale). La neutralità comporta un grado maggiore di autodeterminazione della Chiesa cattolica nella propria organizzazione e, in misura leggermente inferiore, anche per le altre confessioni religiose. La Conferenza Episcopale Italiana assume un ruolo di assoluto rilievo, poiché diventa l'organo ecclesiastico cui è demandato il compito di curare i rapporti con lo Stato italiano, e diviene l'unico interlocutore dello Stato in materia di finanziamento alla Chiesa cattolica.

Strettamente connessi alla questione della neutralità, inoltre, sono il problema dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica e soprattutto il problema del finanziamento delle confessioni, che viene completamente ridisegnato. In relazione al tema dell'insegnamento religioso nelle scuole private, non vi sono elementi di discriminazione tra confessioni religiose: l'art. 33 della Costituzione garantisce a tutte le Chiese di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado, mentre il nuovo Concordato (art. 9) e le intese si limitano a riproporre tale concessione (Ferrari, 1996a). Diversa è invece la disciplina dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche. Il nuovo Concordato, infatti, "tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano", (art.

---

<sup>5</sup> Attualmente sono state firmate intese con otto confessioni religiose non cattoliche: la Tavola Valdese, l'Unione delle Chiese cristiane avventiste del 7° Giorno, le Assemblee di Dio in Italia, l'Unione delle comunità ebraiche italiane, l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, la Chiesa evangelica luterana in Italia, Unione buddhista italiana e la Congregazione dei testimoni di Geova. Per queste ultime due confessioni sono attualmente al vaglio due disegni di legge di attuazione. Infine, sono state avviate anche intese con la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni (Mormoni), la Chiesa apostolica in Italia, la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, l'Istituto buddhista italiano Soka Gakkai e l'Unione induista italiana, lasciando un'eredità non facile al prossimo futuro.

9.3) impone allo Stato di assicurare l'insegnamento della religione cattolica come materia ordinaria in tutte le scuole pubbliche, pur rendendo facoltativo per gli studenti avvalersene o meno (oggi disciplinato dall'art. 310 del D.Lgs. n. 297/94, approvazione del *Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione e relative alle scuole di ogni ordine e grado*, d'ora in poi T.U.), in accordo quindi con le fondamentali regole in vigore negli altri paesi occidentali. Gli oneri finanziari sono completamente a carico dello Stato; gli insegnanti di religione sono nominati dall'autorità scolastica su designazione del vescovo diocesano (e previo riconoscimento di idoneità); i libri di testo e i programmi devono avere l'approvazione dell'autorità ecclesiastica. Per le confessioni non cattoliche la normativa cambia vistosamente, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa: le confessioni con intesa possono inviare su richiesta i propri incaricati nelle scuole pubbliche per tenere corsi di religione, ma il costo dell'insegnamento è del tutto a carico delle autorità ecclesiastiche. Le confessioni prive di intesa, infine, non godono di questo diritto.

Quanto al problema del finanziamento statale alle Chiese, occorre ricordare che il nuovo Concordato si pone, per certi aspetti, come un "accordo quadro", l'attuazione pratica del quale è stata demandata all'emanazione di alcuni provvedimenti legislativi e amministrativi, tra cui in particolare la legge n. 222/85 "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi" – che ha istituito una sorta di "mercato religioso" –, il D.P.R. n. 751/85, relativo all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, e il D.P.R. n. 571/96 sulla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti o istituzioni ecclesiastiche.

## **Germania**

Nello spettro delle forme di rapporti Stato-Chiesa nell'Unione Europea, la Germania si colloca in una posizione intermedia tra quelli guidati dal principio dell'unione e quelli in cui vige la stretta separazione tra le autorità laica e religiosa (Robbers, 1996): la legge Fondamentale, infatti, disegna un sistema nel quale viene sancita la separazione, ma allo stesso tempo viene garantita una cooperazione tra le due autorità. Peraltro, il preambolo della legge Fondamentale contiene un forte ed esplicito riferimento religioso: "Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, [...] il popolo tedesco [...] in virtù del suo potere costituente, ha deliberato la presente Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca".

La libertà religiosa è tutelata dalle disposizioni contenute nell'art. 4 (commi 1 e 2), secondo il quale sono da ritenersi inviolabili le "libertà di fede, di coscienza e di convinzioni religiose o ideologiche". Inoltre, la libertà religiosa è considerata un diritto fondamentale, e come tale per essa non è previsto alcun limite esplicito.

Il riconoscimento delle comunità religiose è tuttora regolato dalla Costituzione di Weimar, e precisamente dagli articoli 136-139 e 141 di tale documento, che l'art. 140 della legge Fondamentale dichiara tuttora vigenti. Tali disposizioni sanciscono in particolare il principio della

neutralità dello Stato nei confronti delle confessioni religiose: “non esiste alcuna religione di Stato” (art. 137.1). Ciò significa, com'è noto, che lo Stato non ha alcuna preferenza per una specifica confessione religiosa; ma, più di ogni altra cosa, ciò significa un “non intervento” (Robbers, 1996): lo Stato non interferisce negli affari delle comunità religiose. Tale caratteristica trova ulteriore rafforzamento nei successivi commi dello stesso art. 137 della Costituzione di Weimar, che di fatto sanciscono il diritto all'autodeterminazione delle confessioni religiose in Germania. Ciascuna di esse, in particolare, “disciplina e gestisce in modo autonomo i propri interessi, nei limiti delle leggi generali”, e “conferisce le proprie cariche senza l'intervento dello Stato o delle autorità locali” (art. 137.3), indipendentemente dallo *status* giuridico della confessione<sup>6</sup>. Tale diritto, inoltre, finisce per ricoprire un ruolo decisivo nella più generale collocazione giuridica e sociale delle comunità religiose in Germania, dal momento che esso si estende anche all'insegnamento religioso, ai servizi religiosi, all'assistenza in ospedali, caserme e carceri, e in definitiva a ogni aspetto dell'organizzazione della comunità religiosa. Le comunità religiose più numerose, dunque, hanno potuto sottrarsi alla legislazione “laica” vigente, sostituendovi un'articolata normativa interna, spesso ritenuta un vero e proprio sistema giuridico (Robbers, 1996)

Quanto allo *status* delle confessioni religiose, il riconoscimento ai sensi dell'art. 137 conferisce personalità giuridica di diritto pubblico. Tuttavia, a differenza delle altre corporazioni pubbliche, le confessioni religiose che godono di tale *status non* fanno parte della struttura statale; esse sono del tutto autonome e indipendenti. Ciò ha conseguenze di particolare rilievo in altri ambiti, dal momento che proprio in virtù del fatto di costituirsi come persone giuridiche di diritto pubblico, esse, in aggiunta alle attività già menzionate come l'assistenza, possono anche finanziarsi elevando imposte secondo le condizioni fissate dai *Länder*. Le comunità religiose non riconosciute sono invece organizzate in associazioni di diritto comune; non possono quindi fissare imposte, ma beneficiano del principio costituzionale dell'autodeterminazione.

Come si è anticipato, la legislazione tedesca in materia di religione affianca al principio della separazione alcuni aspetti di “cooperazione”. È il caso, ad esempio, della normativa che disciplina le relazioni con le due Chiese principali (peraltro di dimensioni e importanza quasi uguali), quella cattolica e quella evangelica. In particolare, si tratta di accordi stipulati dalla federazione (o più spesso i *Länder*) e le autorità delle due Chiese, ratificati poi dai parlamenti dei *Länder*. In essi figurano le disposizioni di ciascun *Land* sul funzionamento delle scuole private o sulla partecipazione della Chiesa alla formazione degli adulti, le decisioni delle autorità ecclesiastiche (ad esempio in merito ai programmi di istruzione religiosa) e altre norme quali la

---

<sup>6</sup> L'azione congiunta delle norme sulla libertà e sulla neutralità religiose hanno avuto, in passato, conseguenze penali: come ricorda Robbers (1996), la Corte Costituzionale federale annullò la condanna precedentemente emessa nei confronti di un testimone di Geova che, rispettando i desideri della moglie (anch'essa appartenente alla stessa confessione), le rifiutò i trattamenti medici necessari lasciandola morire. L'agire secondo la propria fede può comportare la non punibilità in caso di mancato rispetto della legge.

determinazione dei sussidi versati dal *Land*.

La legge Fondamentale prevede inoltre (art. 7) il diritto all'istruzione religiosa. In particolare, dopo avere precisato che "l'intera organizzazione scolastica è sottoposta alla tutela dello Stato" (art. 7.1), il testo costituzionale stabilisce che "l'insegnamento religioso è materia ordinaria d'insegnamento, nelle scuole pubbliche, ad eccezione delle scuole non confessionali" (art. 7.3), sebbene non sia obbligatoria la partecipazione degli alunni a tali corsi (la decisione spetta a chi detiene i diritti della loro educazione). Lo stesso articolo, infine, garantisce il diritto alla fondazione e alla gestione di scuole private (art. 7.2), sebbene poi le eventuali scuole private debbano avere il benessere dallo Stato e siano sottoposte alle leggi dei *Länder*. L'autorizzazione, peraltro, va concessa solo se le scuole assicurano adeguati livelli professionali e non discriminano secondo il reddito.

Infine, con particolare riguardo alla questione del finanziamento delle confessioni religiose, è opportuno sottolineare che esso deriva per la grande maggioranza dalle imposte di culto (lo Stato si limita all'attività di riscossione e di trasferimento dei proventi) e, in minima parte, dai sussidi diretti. Le imposte di culto, previste dalla Costituzione di Weimar, sono governate da apposite leggi quadro adottate dai *Länder*. Ogni *Land* ha quindi adottato una propria legge quadro sull'imposta di culto, anche se vi sono tratti comuni alle varie normative regionali. L'imposta di culto è un onere deducibile dal reddito imponibile, ed è dovuta esclusivamente dalle persone fisiche soggette a imposta sul reddito, battezzate e che non hanno "abiurato". A seconda del *Land*, l'aliquota oscilla tra l'8 e il 9% dell'imposta sul reddito. Nonostante una persistente tendenza all'abbandono (le persone coinvolte sono oltre 100.000 all'anno e risultano essere in crescita), i proventi dell'imposta di culto sono piuttosto stabili in valore assoluto dai primi anni novanta. A queste entrate si affiancano anche alcuni modesti strumenti di finanziamento diretto, come i trasferimenti riconosciuti a titolo di compensazione della secolarizzazione dei beni ecclesiastici (che vanno a coprire parte delle spese per il personale religioso, manutenzione degli edifici e spese generali) o l'esenzione, per le confessioni religiose, dal pagamento della maggior parte delle imposte. Esistono anche finanziamenti indiretti: sono infatti deducibili dall'imposta sul reddito le donazioni dei fedeli, e il fatto che lo Stato si tenga neutrale nello svolgimento di servizi sociali implica la contropartita di contribuire a circa il 30% delle spese per opere sociali svolte dalle confessioni religiose.

## **Francia**

La Francia viene solitamente indicata come il paese nel quale il principio della separazione tra Stato e confessioni religiose ha assunto le forme più estreme e, per certi versi, più ostili al fenomeno religioso. È in tale paese, d'altro canto, che confluiscono i termini della questione sui richiami all'eredità illuministica e alle radici giudaico-cristiane. In effetti, in Francia lo statuto giuridico delle confessioni religiose ha origini storiche più profonde che negli altri paesi europei, e il confronto (per lo più conflittuale) tra le istituzioni laiche e religiose è più antico: già la

Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (26 agosto 1789) aveva proclamato la libertà di coscienza (art. 10); la Costituzione civile del clero (12 luglio 1790) che, come è stato ricordato (Basdevant-Gaudemet, 1996) era un atto unilaterale dello Stato, disciplinava l'esercizio della religione cattolica e fu condannata dal papa Pio VI. Infine, la Costituzione del 1791 assicurò la libertà di esercizio dei culti (titolo I), mentre la Convenzione, nel periodo del Terrore (1793-94) promosse una politica di profonda cristianizzazione della società. Il decreto del 21 febbraio 1795 riaffermava il libero esercizio dei culti, ma allo stesso tempo sancì la separazione tra Stato e Chiese: la Repubblica non avrebbe finanziato alcuna confessione, né avrebbe fornito luoghi di culto, o riconosciuto i ministri del culto. In seguito, per quasi tutto il XIX secolo sarebbe rimasto in vigore il Concordato stilato da Napoleone con la Chiesa cattolica nel 1801 (e i decreti del 1808 che governavano i rapporti con la religione ebraica), sulla base del quale lo Stato esercitava il controllo sull'andamento della vita religiosa in cambio di alcune agevolazioni finanziarie.

Nel tempo, radicalizzandosi lo scontro tra i sostenitori dell'*Ancien régime* (legati al potere clericale) e quelli dell'ordine scaturito dalla Rivoluzione, e soprattutto a seguito dell'avvento al potere dei repubblicani nel 1879, vennero promulgate leggi molto severe nei confronti della Chiesa cattolica, al punto da giungere, nel 1904, alla rottura delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica francese e lo Stato pontificio. La legge del 1905, che tuttora governa i rapporti tra Stato e Chiesa in Francia più ancora di quanto faccia la Costituzione del 1958, è frutto di tale periodo, e rappresenta la rottura unilaterale del Concordato del 1801.

Il dettato costituzionale, infatti, non tratta direttamente la materia religiosa; al contrario, esso si limita a rifarsi (nel preambolo) al contenuto della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, e ad assicurare che la Repubblica "garantisce l'uguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di origine, di razza o di religione. Essa rispetta tutte le fedi" (art. 2). Si tratta di riferimenti certamente scarni, ma importanti nell'affermare implicitamente la neutralità dell'autorità statale nei confronti di qualsivoglia confessione religiosa, mentre la laicità dello Stato viene ricordata in modo esplicito: "la Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale" (art. 2). Tale principio è stato esteso a tutti gli ambiti della vita sociale (è vietata anche l'esposizione di simboli religiosi su monumenti e spazi pubblici).

La Repubblica, quindi, garantisce il libero esercizio del culto, ma allo stesso tempo (in virtù della legge del 1905) nessuna religione ottiene una consacrazione giuridica: le confessioni non sono più istituzioni pubbliche, non hanno statuto di diritto pubblico, ma sono "affari privati", e come tali da ricondurre al diritto privato. Tuttavia, questa legge non venne applicata ai tre dipartimenti – Alto Reno, Basso Reno e Mosella – che al momento della sua entrata in vigore erano sotto il controllo tedesco; quando nel 1918 essi tornarono alla Francia, mantennero lo *status quo*, e ancora oggi il diritto locale di Alsazia e Mosella conserva il sistema di religioni riconosciute, con i ministri di culto remunerati dallo Stato.

Non esistono dunque né religione di Stato, né religione ufficiale o dominante, né confessioni riconosciute. Il sistema giuridico francese non offre alcuna definizione di religione. Un simile

silenzio legislativo, tuttavia, ha fatto sì che il diritto ecclesiastico francese si evolvesse in massima parte su basi di origine giurisprudenziale: è toccato alle massime autorità giudiziarie (Consiglio di Stato e Corte di Cassazione) decidere di volta in volta a quali associazioni “religiose” concedere l’applicazione della normativa destinata ai gruppi religiosi.

Non si tratta di questioni di secondaria importanza, poiché, anche se non esistono confessioni riconosciute, alcuni gruppi religiosi hanno statuti particolari. Tra questi, vi sono anzitutto le *associazioni culturali*, previste dalla legge del 1905, che possono ricevere sotto qualsiasi forma sovvenzioni statali, dipartimentali e comunali; la legge ne stabilisce la composizione e le risorse che possono utilizzare (soprattutto offerte dei fedeli e le somme per la riparazione di monumenti). Esse fruiranno di una legislazione fiscale sempre più vantaggiosa. Una seconda tipologia di gruppi religiosi a “statuto speciale” è rappresentata dalle *associazioni diocesane*, ovvero associazioni culturali particolari, nate dal fatto che la Chiesa cattolica non aveva mai applicato la legge del 1905. La particolarità è che il provvedere alle spese di culto non figura più come loro scopo esclusivo.

Un altro problema che il silenzio legislativo in materia religiosa ha coltivato nell’ordinamento francese è quello delle sette. Evitando di dare una definizione di religione, il diritto francese si trova in difficoltà nel considerare nuovi movimenti religiosi, e come si è detto spetta quindi ai tribunali distinguere tra religioni e sette (e devono farlo per evitare di concedere alle sette un regime giuridico e finanziario che finisca per agevolare l’ascesa). D’altro canto, nell’ordinamento francese le sette hanno motivo di esistere (purché non vadano contro la legge o il buon costume), ma è sempre stato loro impedito di organizzarsi come associazioni culturali.

La libertà di insegnamento è un principio di valore costituzionale; l’insegnamento privato, confessionale o meno, è pienamente riconosciuto, e gli istituti privati possono stipulare contratti con lo Stato, accettando però di sottoporsi a specifiche norme di controllo. Non esiste insegnamento religioso scolastico, ma nelle scuole private confessionali è previsto l’insegnamento della religione. Le scuole sotto contratto devono accogliere studenti di qualsiasi fede e l’insegnamento religioso non è obbligatorio. Lo Stato, non essendo obbligato a farlo, non provvede a finanziare i cappellani (possono qualificarsi solo così) che insegnano religione nelle scuole: istituiti dal rettore dell’accademia su domanda dei genitori, essi sono remunerati dal vescovo e dalle rette dei genitori (nei tre dipartimenti della Francia dell’est prima citati l’insegnamento religioso, non obbligatorio, è inserito tra le materie delle scuole pubbliche e gli insegnanti, come accennato, sono retribuiti dallo Stato).

La separazione tra Stato e confessioni religiose è totale anche con riferimento alla questione del sostegno economico al fenomeno religioso: la legge del 1905 ha infatti soppresso il finanziamento delle confessioni e proibito ogni sovvenzione con fondi pubblici. Le religioni fruiscono oggi di due forme di finanziamento: i fondi privati e gli interventi indiretti dello Stato (che non sono assimilabili alle sovvenzioni). Le associazioni non culturali appartenenti alle confessioni possono ricevere sovvenzioni pubbliche. La principale fonte di sostentamento confessionale è

costituita dai fondi privati, e in questo senso ciascuna confessione è libera di decidere come finanziarsi: per lo più si ricorre alle donazioni dei fedeli (Chiesa riformata di Francia e Chiesa cattolica) e alle fondazioni. L'intervento statale assume quattro forme: alcuni ministri di culto (quelli che prestano servizio nelle prigioni, negli ospedali, come professori nelle scuole private con contratto con lo Stato) sono pagati dallo Stato; lo Stato può concedere prestiti su proposta delle associazioni culturali o diocesane per la costruzione di nuovi edifici di culto; lo Stato è proprietario degli edifici di culto cattolici precedenti al 1905 e provvede alla manutenzione; il regime fiscale delle associazioni culturali e diocesane è molto favorevole: il codice delle imposte (*Code Général des Impôts*) autorizza imprese e privati a dedurre dai profitti e redditi tassabili le donazioni a opere e organizzazioni di interesse generale.

### **Inghilterra e Regno Unito**

In questo caso la distinzione geografico-politica è d'obbligo, poiché in materia di religione la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord posseggono regolamentazioni autonome. Come si vedrà, tuttavia, l'influenza è indiretta, attraverso i condizionamenti che la normativa inglese esercita sul parlamento britannico.

In assenza di Costituzione scritta, i principi fondamentali sulla posizione relativa di Stato e confessioni religiose sono quelli definiti dalle *Bills of Rights* del XVII secolo, da alcune leggi apposite e dal diritto comune. Così, per rinvenire i principi che negli altri paesi sono contenuti nelle Carte costituzionali occorre rifarsi ai livelli normativi inferiori: ad esempio, la discriminazione non è proibita in sé, eccetto che in Irlanda del Nord, anche se il Regno Unito dispone di un meccanismo collaudato di lotta alle diverse forme di discriminazione, e negli anni sono state approvate molte leggi che la limitano. Analogamente, dal 1944 l'istruzione religiosa è materia di insegnamento (anche nelle scuole non confessionali): spetta ai genitori fare eventuale richiesta di esenzione. Inoltre, con l'entrata in vigore della legge sull'istruzione del 1988, l'istruzione religiosa impartita nelle scuole non confessionali deve essere di ispirazione cristiana.

Per quanto riguarda i rapporti tra Stato e confessioni religiose, la Chiesa anglicana è parte dello Stato. Dal 1558 ne è a capo il sovrano: questi nomina i principali dignitari ecclesiastici; i due arcivescovi e i ventiquattro vescovi della Chiesa anglicana siedono alla Camera dei Lords, e tutte le sedute del parlamento di Westminster cominciano con una preghiera. La stessa cerimonia di incoronazione, del resto, è religiosa. Le altre confessioni religiose sono indipendenti dallo Stato e sono organizzate in forma associativa.

Nonostante il regime di unione tra Stato e Chiesa, il finanziamento pubblico delle confessioni religiose è estremamente limitato: non esistono finanziamenti diretti, nemmeno per la Chiesa anglicana. Lo Stato contribuisce a finanziare solo la conservazione di edifici storici (nel caso di edifici sconsecrati sono previsti finanziamenti statali, mentre per altri edifici di culto aperti al pubblico vengono stanziati particolari sovvenzioni attraverso l'*English Heritage*, agenzia dipendente dal Ministero della cultura e responsabile del patrimonio storico). Esistono invece

finanziamenti indiretti, in forma di facilitazioni fiscali: tutte le comunità religiose possono ottenere lo *status* di "istituzioni di carità", ciò che dà diritto ad agevolazioni quali l'esenzione dall'imposta sul reddito, ma non dall'IVA.

## Spagna

La Costituzione del 1978, decretando la laicizzazione dello Stato, ha rappresentato un'evidente discontinuità legislativa rispetto al passato, e in particolare rispetto allo Stato confessionale dell'esperienza franchista. In effetti, la storia dei rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna ha avuto un andamento più altalenante che altrove: nel XIX secolo, a causa di numerosi cambiamenti politici, si susseguono diverse Costituzioni che tuttavia, anche nelle loro versioni più liberali, non scindono mai il legame preferenziale con la confessione cattolica<sup>7</sup>. La Costituzione del 1931 introduce una prima svolta, dichiarando tra l'altro l'inesistenza di religioni di Stato e negando il finanziamento statale alle Chiese. L'atteggiamento fortemente anticlericale che ispirava la nuova Repubblica ha avuto conseguenze di rilievo nel segnare l'evoluzione dei rapporti Stato-Chiesa in Spagna<sup>8</sup>, e pertanto la guerra civile del 1936-39 assunse in gran parte i caratteri di ribellione contro un assetto repubblicano che aveva tentato di minare l'unità cattolica del paese. L'esperienza franchista di uno Stato spagnolo confessionale e pressoché identificato con la Chiesa cattolica (viene resa nulla ogni normativa contraria alla dottrina cattolica) nasce proprio da simili premesse, e ha nel Concordato del 1953 il proprio culmine. Il periodo compreso tra il 1975 (morte del generale Franco) e il 1978 (approvazione della Costituzione) è considerato "di transizione" verso un nuovo diritto ecclesiastico (durante il quale si osserva una vera "fioritura" di accordi tra lo Stato e la Chiesa cattolica, al punto da potere riunire tali atti in una sorta di Concordato, cfr. Rossell, 1999) ed è per questo che la Costituzione del 1978 rappresenta uno spartiacque giuridico nei rapporti tra Stato e confessioni religiose in Spagna.

Tuttavia, come si è visto in precedenza, la neutralità dello Stato, che trova espressione particolarmente netta nella negazione esplicita di una religione di Stato (art. 16.3), non esclude che le Chiese possano trovarsi in posizioni di maggiore o minore preminenza nel sistema giuridico nazionale: la Spagna appartiene pur sempre all'insieme dei cosiddetti "paesi concordatari" (insieme a Italia e Portogallo), e non sorprende pertanto che nella Costituzione, al fianco delle affermazioni sulla neutralità statale, figurino un riferimento diretto alla Chiesa cattolica ("i poteri pubblici terranno conto delle credenze religiose diffuse nella società spagnola, e manterranno i conseguenti rapporti di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre

---

<sup>7</sup> "La Costituzione paradigmaticamente liberale, che è quella di Cadice del 1812, proclama il cattolicesimo come religione ufficiale della Spagna e proibisce l'esercizio di qualsiasi altro culto" (Ibàn, 1996, p. 99).

<sup>8</sup> Al punto che, sempre secondo Ibàn (1996, p. 99), "uno degli elementi fondamentali che provocarono il colpo di Stato che avrebbe condotto a una guerra civile e alla Repubblica fu l'orientamento aggressivamente anti-cattolico di ampi gruppi della classe politica che controllava l'apparato statale repubblicano".

confessioni", art. 16.3).

La libertà religiosa è sancita anch'essa dall'art. 16, che peraltro, nel riconoscere tale diritto, prevede una disposizione del tutto particolare: al comma 2, infatti, esso afferma che "nessuno potrà essere costretto a dichiarare l'ideologia, la religione o le opinioni che professa". Ciò ha conseguenze non secondarie, poiché impedisce per via costituzionale di raccogliere dati significativi sull'appartenenza confessionale dei cittadini.

Inoltre, dalla fine del 1979 la Spagna ha concluso quattro accordi con la Santa Sede. Questi costituiscono trattati internazionali, vertono rispettivamente su questioni giuridiche, economiche, di insegnamento e culturali, e assumono veste di Concordato per altre materie. Nel primo accordo è stato sancito il regime particolare della Chiesa cattolica: la conferenza episcopale, le circoscrizioni territoriali cattoliche e gli ordini, congregazioni e istituzioni hanno o conservano personalità giuridica. Accordi di cooperazione (nei quali si regolano materie come l'appartenenza dei ministri di culto al regime generale di sicurezza sociale, il riconoscimento degli effetti civili del matrimonio religioso ecc.) sono stipulati anche con le altre confessioni religiose, previa registrazione di queste ultime presso il Ministero della giustizia. Tale registrazione è legata ai fini religiosi e alle modalità di organizzazione e funzionamento, e conferisce personalità giuridica. Tutti gli accordi vanno ratificati dal Parlamento. Finora ne sono stati conclusi tre: con la federazione delle Chiese protestanti, la federazione delle Comunità ebraiche e la Comunità islamica. Le confessioni religiose prive di accordo funzionano come associazioni di diritto privato.

Anche l'insegnamento religioso (facoltativo per gli alunni anche se la scuola pubblica deve offrirlo a tutti i livelli) è previsto dalla Costituzione: l'insegnamento non può essere monopolio di Stato.

Il finanziamento statale della Chiesa cattolica è regolato dai quattro accordi conclusi con la Santa Sede. Quello sulle questioni economiche permette alla Chiesa di raccogliere fondi dai fedeli, e prevede che lo Stato, "nel rispetto della libertà religiosa", assicuri a questa Chiesa il proprio sostegno economico, diretto o indiretto. La "finanziaria" per il 1988 ha modificato il meccanismo di finanziamento diretto dei cattolici: dal 1991 la precedente sovvenzione diretta è stata sostituita da un meccanismo in base al quale il contribuente può assegnare il 5,239‰ dell'imposta sul reddito alla Chiesa cattolica o a organizzazioni non governative per il sostegno a finalità sociali. I fondi affluiscono alla Chiesa solo a seguito dell'esplicita scelta del contribuente, al fine di assicurare che la Chiesa cattolica venga finanziata solo da chi lo desidera e non da tutti i contribuenti. In assenza di esplicita assegnazione, le quote inesprese sono assegnate a organizzazioni con finalità sociali. La percentuale è calcolata in modo che, qualora tutti i contribuenti scegliessero di destinare i fondi alla Chiesa cattolica, essa otterrebbe lo stesso stanziamento precedentemente versato dallo Stato. Ormai le finanziarie precisano che il 5,239‰ si applica al totale dell'imposta sul reddito, e che almeno fino al 2002 l'importo non debba risultare né inferiore a quello dell'anno precedente, né superiore a una certa soglia (pari a circa 144 milioni di euro). Il finanziamento indiretto alla Chiesa cattolica consiste invece nel fatto che le

rendite ricavate dai beni della Chiesa sono esenti da qualunque imposta, e inoltre lo Stato paga le retribuzioni degli insegnanti dei corsi di religione obbligatori e quelle del clero operante presso caserme o carceri. Il finanziamento delle confessioni religiose “registrate” non prevede la partecipazione al gettito dell’imposta sul reddito; esse possono comunque beneficiare delle stesse esenzioni fiscali, e delle stesse modalità di finanziamento indiretto, concesse alla Chiesa cattolica.

## Portogallo

Come nel caso spagnolo, anche in Portogallo la Costituzione del 1976 ha sancito un cambio di orientamento rispetto al passato: la Chiesa cattolica continua a ricoprire una posizione di privilegio (che di fatto risale all’ottenimento dell’indipendenza, addirittura al 1143). Tuttavia, già la Costituzione del 1911, promulgata all’indomani della rivoluzione repubblicana del 1910, aveva introdotto la separazione tra Stato e Chiesa. Questa sarebbe poi stata riaffermata con la Costituzione salazarista del 1933, ma una serie di emendamenti l’avrebbero ben presto svuotata di contenuto: nel 1951 un emendamento costituzionale dichiarava infatti la Chiesa cattolica “religione della nazione portoghese”, e nel 1971 un altro emendamento analogo la indicava come “la religione tradizionale della nazione portoghese”. D’altro canto, la posizione di favore della Chiesa cattolica era stata sancita nel Concordato del 1940, che le riconosceva personalità giuridica e una serie di ulteriori benefici, come l’esenzione generale da imposte locali e nazionali su reddito e consumo, la possibilità di istituire enti dotati di personalità giuridica secondo il diritto canonico e l’obbligo, per lo Stato, di permettere l’insegnamento della religione cattolica. Le altre confessioni non hanno mai avuto l’opportunità di siglare accordi di questo tipo. Questa situazione è sopravvissuta anche alla legge “sulla libertà religiosa” (1971) promulgata durante la fase liberale del regime, che riconosceva alcuni diritti istituzionali alle confessioni non cattoliche, non uguali, tuttavia, a quelli della Chiesa cattolica.

La Costituzione del 1976 riconosce e garantisce l’invulnerabilità della libertà religiosa (artt. 19 e 41)<sup>9</sup>. Quest’ultima è inoltre da intendersi come inserita in un quadro di separazione giuridica tra Stato e confessioni religiose (artt. 41 e 288), che va rispettata anche in caso di modifica costituzionale. L’art. 51 dichiara che “i partiti politici non possono, senza pregiudicare la filosofia o l’ideologia che ispira i loro programmi, utilizzare appellativi che contengano espressioni direttamente evocative di religioni o Chiese, o simboli suscettibili di essere confusi con simboli nazionali o religiosi”. Viene inoltre sancito il principio dell’uguaglianza dei culti, ma la rottura con un passato di disuguaglianza è stata solo parziale: rimanendo in vigore sia il Concordato del

---

<sup>9</sup> In particolare, l’art. 41.3 contiene una disposizione sul diritto a non rispondere a domande concernenti la fede analoga a quella citata a proposito della Costituzione spagnola, con l’importante differenza che, nel documento costituzionale portoghese, si prevede l’eccezione dei casi di “raccolta di dati statistici che non permetteranno di identificare gli individui dai quali sono ottenuti, né di subire ritorsioni a seguito del rifiuto a rispondere”.

1940, sia i finanziamenti pubblici all'attività della religione dominante, la Chiesa cattolica conserva benefici non concessi alle altre confessioni religiose. Anche per questo l'ordinamento ecclesiastico portoghese è ritenuto da molti incostituzionale, sebbene non per le norme concordatarie in sé, quanto per l'assenza di leggi che estendano i benefici alle confessioni di minoranza.

La legge del 1971, infatti, riconosce personalità giuridica a tutte le comunità religiose con almeno 500 fedeli, che devono essere tutti identificati, maggiorenni e residenti in Portogallo, ma le difficoltà amministrative e procedurali hanno impedito una vera applicazione della legge fino alla rivoluzione del 1974. Le altre confessioni rientrano nel regime delle associazioni.

Attualmente è in corso di negoziazione una revisione del Concordato del 1940, ma un maggiore equilibrio nel diritto ecclesiastico portoghese è atteso soprattutto dall'applicazione della legge approvata il 26/4/2001, che si rivolge alle sole confessioni di minoranza, a modifica di quella sulla libertà religiosa del 1971. In particolare, nel riferirsi alle confessioni religiose non cattoliche, la nuova legge introduce due livelli di riconoscimento: le "comunità religiose registrate" (nel Registro degli Enti Religiosi) e le "comunità religiose radicate", cioè confessioni registrate che hanno un numero elevato di fedeli e sono presenti da almeno 30 anni in Portogallo, a meno che si tratti di comunità fondate all'estero da almeno 60 anni. Solo l'appartenenza a queste due categorie assicura il riconoscimento dei diritti pubblici associati alla libertà religiosa (come l'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche), e solo le comunità "radicate" possono stipulare accordi con lo Stato su questioni non previste dalla legge.

Quanto all'insegnamento religioso, la Costituzione non prevede che lo Stato lo introduca nelle scuole pubbliche; due sentenze della Corte Costituzionale hanno ribadito che lo Stato può assicurare l'istruzione religiosa agli studenti che ne fanno domanda, e che essa può essere considerata materia d'insegnamento da affidare a insegnanti nominati dallo Stato su proposta delle autorità ecclesiastiche, poiché tali corsi sono dispensati *nelle* scuole pubbliche e non *dalle* scuole pubbliche. In entrambe le sentenze vi è stata una marcata spaccatura tra i giudici.

Infine, al pari di quanto avviene in tutti gli Stati concordatari (e in conseguenza dello *status* di diritto pubblico riconosciuto alle Chiese), nell'ordinamento ecclesiastico portoghese è previsto un meccanismo di sostegno economico alle confessioni religiose. In particolare, il sistema dei finanziamenti diretti si fonda prevalentemente sulle facilitazioni fiscali: per tutte le confessioni sono previste l'esenzione dalle imposte di acquisto degli immobili, l'esenzione dalle imposte fondiarie locali per gli immobili destinati al culto. Tuttavia, l'applicazione di quest'ultima norma alle confessioni non cattoliche è molto limitata, e inoltre la Chiesa cattolica, oltre a ottenere ricavi considerevoli anche dal proprio patrimonio immobiliare, gode di ulteriori agevolazioni fiscali (ad esempio, tutti gli enti riconducibili alla Chiesa cattolica sono esenti da IVA). Poiché il regime fiscale della Chiesa cattolica è regolato dal Concordato, la legge sulla libertà religiosa del 26/4/2001 non può modificarlo. Per questo stabilisce che tutte le altre confessioni possano beneficiare dello stesso regime fiscale. A partire dal 2001, poi, e ispirandosi all'esempio italiano e spagnolo,

la nuova legge prevede la possibilità, per ogni contribuente, di devolvere il 5‰ dell'imposta sul reddito a opere caritative o religiose, a beneficio delle sole comunità religiose radicate. I finanziamenti indiretti sono imperniati per lo più sulla deducibilità delle donazioni liberali dei fedeli, fino a un massimo del 25% del loro montante e fino al 15% del reddito imponibile.

## Danimarca

Come accade nella generalità dei paesi nordici, in Danimarca le relazioni tra Stato e confessioni religiose sono modellate intorno a un principio di unione, nel quale la sfera laica tende a prevalere su quella ecclesiastica.

In effetti, la Chiesa luterana diviene religione di Stato già nel 1536, a seguito della riforma protestante: i beni ecclesiastici sono secolarizzati e le questioni economiche della Chiesa sono fatte proprie dalle autorità laiche. Nel 1849, con l'avvento della monarchia costituzionale, tale confessione cessa di essere Chiesa di Stato per divenire Chiesa nazionale, con il parlamento e il sovrano a rappresentarne le massime autorità. Al riguardo, infatti, gli artt. 4 e 6 della Costituzione contengono disposizioni inequivocabili: "la Chiesa evangelica luterana è la Chiesa nazionale danese e come tale gode del sostegno dello Stato nelle sue relazioni economiche, giuridiche e politiche" (art. 4), e inoltre "il re deve appartenere alla Chiesa evangelica luterana" (art. 6). Ufficialmente, pertanto, il sovrano è il capo della Chiesa luterana, ma in pratica il suo potere è assicurato dal Ministero degli affari ecclesiastici.

Dal punto di vista dei rapporti Stato-Chiesa, la Chiesa nazionale è considerata un'autorità amministrativa priva di personalità giuridica (in compenso, le comunità religiose di base hanno tale personalità e possono quindi possedere beni immobili), posta sotto il controllo del Ministero degli affari ecclesiastici. I ministri di culto sono ufficialmente funzionari statali. La legge si occupa di tutti gli aspetti della vita religiosa, tra cui i consigli parrocchiali, composti da fedeli e incaricati di amministrare la parrocchia e selezionare i pastori. Le *altre comunità religiose* sono organizzate in associazioni di diritto privato, con membri che pagano una sorta di "tassa d'iscrizione"; una ventina di esse (tra cui la Chiesa cattolica, la Chiesa cristiana avventista del 7° giorno e le Comunità ebraiche) sono state riconosciute dal Ministro degli affari ecclesiastici. Il riconoscimento, tuttavia, non dà diritto ai finanziamenti pubblici per l'esercizio del culto: ogni confessione riconosciuta deve provvedere al proprio finanziamento. Inoltre, la Costituzione assicura la libertà religiosa (art. 67) e precisa (art. 68) che "nessuno è tenuto a contribuire personalmente a un culto diverso dal proprio".

Il meccanismo di finanziamento delle confessioni religiose prevede che, per la Chiesa nazionale, valga la legge del 1997, che determina le risorse destinate alle diverse spese, e i tre principali livelli di gestione. Le spese per la conservazione degli edifici e dei cimiteri, e per il personale non di culto (sagrestani ecc.), sono assicurate a livello locale dai consigli parrocchiali; le remunerazioni dei ministri di culto sono pagate per il 60% dai "fondi comuni", che coprono le spese generali a tutte le parrocchie ma non hanno accesso alla sovvenzione dello Stato.

Quest'ultima provvede, invece, alla remunerazione di vescovi e funzionari del ministero, e al 40% restante. Esiste una imposta di culto che grava su tutti i battezzati secondo la religione nazionale e che non hanno scelto di esserne esentati. L'imposta è raccolta dai Comuni, che ne stabiliscono anche l'aliquota (di solito si tratta di un valore compreso tra lo 0,39% e l'1,5% del reddito imponibile). Le entrate di tale origine rappresentano quasi l'80% delle risorse della Chiesa nazionale. Un altro 10% deriva dalla sovvenzione del Ministero degli affari ecclesiastici. Anche se i praticanti sono meno del 5% della popolazione, il 90% paga l'imposta di culto. Le sovvenzioni statali sono costituite dai crediti concessi dal Ministero degli affari ecclesiastici e sono destinate a: parte delle remunerazioni dei pastori non coperta dai "fondi comuni" (per il 55%); remunerazione di vescovi e funzionari (35%); pensioni (3,5%). Peraltro, la legge del 1997 prevede stanziamenti non inferiori a 14 milioni di corone (circa 1.200.000 euro) per il restauro delle Chiese. Anche le scuole private primarie e secondarie ricevono una sovvenzione in base al numero di alunni. Le comunità religiose diverse dalla luterana non hanno alcun finanziamento diretto, ma possono ricevere sovvenzioni e ottenere aiuti per la conservazione degli immobili di interesse storico.

Un'autorizzazione del Ministro permette poi di celebrare matrimoni con effetti civili, ma l'autorizzazione non si estende agli altri atti: se i genitori non appartengono ad alcuna religione riconosciuta, i neonati vanno registrati presso una parrocchia della Chiesa nazionale.

L'istruzione religiosa non compare nella Costituzione, ma la religione è materia d'insegnamento a tutti i livelli del sistema scolastico, che resta comunque non confessionale. Anche l'insegnamento privato non è esplicitamente menzionato nella Costituzione; tuttavia, poiché la Carta costituzionale difende il diritto di associazione (prevedendo, tra l'altro, la possibilità che le associazioni ottengano sovvenzioni), e l'insegnamento può essere riconosciuto come "fine legittimo" di un'associazione, le scuole private possono avere aiuti statali.

## **Belgio**

La disciplina delle relazioni tra Stato e confessioni religiose, in Belgio, poggia sulle disposizioni contenute nella Costituzione del 1831 (più volte emendata nel tempo) che, promulgata un anno dopo l'ottenimento dell'indipendenza, è generalmente indicata come un esempio di compromesso tra cattolici e liberali tra i più progressisti del periodo (Torfs, 1996).

Seguendo la numerazione degli articoli stabilita con l'ultimo emendamento del 1994, la libertà religiosa è sancita in positivo dall'art. 19 (libertà di professare qualsiasi culto) e in negativo dall'art. 20 (non si può essere costretti a partecipare in qualsiasi maniera agli atti o ai riti di un determinato culto, compreso il giorno di riposo).

La disposizione immediatamente successiva (art. 21) introduce la questione del riconoscimento delle confessioni religiose, e più in particolare quella della loro indipendenza dall'autorità statale. Essa proibisce infatti allo Stato di interferire con la nomina dei ministri di qualsiasi culto. Le Chiese, pertanto, possono dotarsi di una organizzazione interna a proprio

piacimento; l'unica forma di controllo, da parte dell'autorità laica, è demandata all'operato dei tribunali civili, che possono essere chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di determinate decisioni ecclesiastiche (in particolare, al giudice spetta di stabilire se la decisione è stata presa dall'autorità ecclesiastica competente). Nei fatti, però, tale controllo è molto limitato. In generale, è stato osservato (Torfs, 1996), il sistema belga di relazioni Stato-Chiesa è più di indipendenza reciproca che di separazione.

L'indipendenza, inoltre, non si traduce in uguaglianza tra le diverse confessioni religiose davanti allo Stato. In linea di principio, infatti, tale traduzione è parzialmente limitata dalla circostanza per cui, in considerazione dell'"utilità sociale" del fenomeno religioso, lo Stato riconosce alcune confessioni. Ciò è di particolare importanza, perché finisce per avvicinare l'ordinamento belga a quello italiano per il fatto di favorire una "stratificazione" della posizione relativa delle confessioni religiose davanti allo Stato. Il riconoscimento, infatti, consiste in un atto legislativo che consente alla confessione in esame di beneficiare delle disposizioni della legge del 4 marzo 1870, che a sua volta governa l'organizzazione finanziaria delle Chiese. Il riconoscimento ha un riflesso estremamente importante in ambito finanziario, sancito peraltro dalla stessa Costituzione: l'art. 181, infatti, il quarto e ultimo contenente riferimenti al fenomeno religioso, precisa che i (modesti) salari e le pensioni dei ministri di culto sono a carico del bilancio dello Stato. In altri termini, il riconoscimento dà accesso al finanziamento statale. Esso, però, assicura anche qualche altro beneficio. Anzitutto, permette di ottenere la personalità giuridica per le proprie "fabbricerie", ovvero per gli enti ecclesiastici preposti a soddisfare le esigenze temporali delle Chiese (le strutture ecclesiastiche *non* hanno personalità giuridica). In secondo luogo, è possibile richiedere finanziamenti statali per la costruzione o il restauro di propri immobili; inoltre si ha libero accesso ai programmi radiotelevisivi, e infine si possono nominare cappellani per l'esercito o le carceri i cui stipendi sono a carico dello Stato. Non vi sono testi scritti che indichino i criteri per ottenere il riconoscimento, ma dagli atti parlamentari si ricava che, per essere riconosciuto dallo Stato, un culto deve riunire intorno a sé diverse decine di migliaia di aderenti, deve essere strutturato, deve essere presente nel paese da moltissimo tempo e infine deve presentare un certo interesse sociale. L'eredità culturale del paese, tuttavia, ha fatto sì che nella prassi la Chiesa cattolica avesse (e continui ad avere) una posizione largamente privilegiata, ad esempio nelle solenni cerimonie religiose. Sul finire del 2001 lo Stato aveva riconosciuto sei confessioni: a quelle cattolica, protestante, ebraica e anglicana, riconosciute con la citata legge del 1870 (dunque ben prima dell'indipendenza), nel tempo si sono aggiunte l'islamica (1974) e l'ortodossa greca e russa (1985).

Completano il quadro le numerose comunità religiose non riconosciute (tra le quali spiccano i Testimoni di Geova), che costituiscono associazioni senza fini di lucro di diritto comune e beneficiano esclusivamente della tutela costituzionale relativa alla libertà di culto. Inoltre, esse non solo sono escluse dai vantaggi assicurati alle Chiese riconosciute, ma a volte non sono nemmeno considerate confessioni religiose *tout court*. La legislazione belga, d'altro

canto, non offre una definizione di "religione"; di conseguenza, spetta ai tribunali, di volta in volta, stabilire se un determinato gruppo vada ritenuto o meno una confessione religiosa. Si può dunque immaginare la delicatezza di tale compito.

## **Grecia**

Tra i paesi dell'Europa meridionale, in larga maggioranza concordatari, la Grecia rappresenta un caso parzialmente a sé, e dal punto di vista delle norme costituzionali si avvicina piuttosto all'esperienza dei paesi, come l'Irlanda, nei quali la predominanza della confessione "storica" è sancita direttamente nella Costituzione.

In particolare l'art. 3, riprendendo contenuti già presenti nelle Costituzioni del passato, specifica che "la religione prevalente in Grecia è quella della Chiesa orientale ortodossa cristiana", che riconosce "come capo Nostro Signore Gesù Cristo" ed è unita, dal punto di vista dottrinale, con le altre Chiese ortodosse e con il Patriarcato di Costantinopoli, "osservando costantemente, come le altre Chiese, i sacri canoni apostolici e sinodali e le sacre tradizioni". Secondo la stessa disposizione, inoltre, essa è autocefala<sup>10</sup> e si autogoverna tramite il Santo Sinodo.

Secondo l'interpretazione più diffusa, dal punto di vista giuridico il termine "prevalente" significa che a) la religione cristiano-ortodossa è religione di Stato; b) la Chiesa ortodossa è un ente di diritto pubblico in tutti i suoi rapporti giuridici; c) riceve dallo Stato un trattamento di particolare sollecitudine e favore rispetto alle altre confessioni religiose. Un riconoscimento siffatto non è, in sé, in contrasto con il principio di libertà religiosa; tuttavia altre disposizioni costituzionali (in particolare l'art. 13) limitano tale principio circoscrivendo la libertà di culto alle sole confessioni "note" (cioè senza precetti segreti o riti nascosti, e rispettose della morale pubblica), e proibendo il proselitismo. Limiti ancora più severi al principio di uguaglianza sono contenuti nell'art. 33, ai sensi del quale il Presidente della Repubblica presta giuramento "in nome della santa, consustanziale e indivisibile Trinità" (art. 33.2), ovvero in forma cristiana, senza prevedere analoghe formule per eventuali Presidenti non cristiani. Secondo alcuni, "[q]uesto è un modo surrettizio per favorire l'elezione di un Presidente cristiano e non è coerente con il principio di uguaglianza" (Papastathis, 1996, p. 86)<sup>11</sup>.

È opportuno inoltre soffermarsi brevemente anche sul riferimento costituzionale ai "sacri canoni", perché continua ad avere ripercussioni di un certo peso sul diritto ecclesiastico greco, e

---

<sup>10</sup> Si ricorda che una Chiesa ortodossa viene definita "autocefala" quando è spiritualmente autosufficiente e amministrativamente indipendente. Le Chiese autocefale condividono uno stesso contesto dogmatico e canonico, le deviazioni dal quale comportano l'eresia o lo scisma. Diversamente, è detta "autonoma" una Chiesa ortodossa che goda solo dell'indipendenza amministrativa.

<sup>11</sup> Parimenti in contrasto con tale principio è il contenuto restrittivo di altre leggi prima tra tutte quella n. 1.363 del 1938, secondo la quale l'autorizzazione per l'apertura di un luogo di culto per le varie religioni necessita, tra l'altro, dell'approvazione della Chiesa ortodossa.

testimoniano incidentalmente la difficoltà di trasportare a livello costituzionale questioni tanto delicate. Tale formulazione, infatti, originariamente destinata a garantire l'unità spirituale della Chiesa ortodossa greca, nell'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale prevalente ha assunto nel tempo il significato di garanzia dell'osservanza dei sacri canoni, e con esso un dibattito, sempre vivace, sulla loro validità costituzionale e sulla posizione relativa delle normative statale e canonica. Per avere un'idea della misura della diatriba, si considerino le due teorie prevalenti: la prima (promossa dalla Chiesa e da alcuni giuristi) sostiene che, essendo i sacri canoni costituzionalizzati, qualsiasi legge approvata dalla Repubblica greca è incostituzionale se si pone in contrasto con essi; la seconda teoria (sostenuta dalla Pubblica Amministrazione e dalla maggior parte dei giuristi) ritiene invece che abbiano valore costituzionale solo i sacri canoni che riguardano i dogmi ecclesiastici, e non quelli riferiti all'amministrazione. In altri termini, si genera così una "forbice" tra un'interpretazione di Stato teocratico e una di cesaropapismo. In realtà, tuttavia, "tutto si riduce a una sola prescrizione costituzionale: l'impegno, tanto dello Stato quanto della Chiesa, di garantire l'unità spirituale di quest'ultima" (Papastathis, 1996, p. 82).

Quanto all'insegnamento religioso, la Costituzione non contiene disposizioni particolari, rimandando alla legislazione ordinaria la disciplina di tematiche quali l'apertura di scuole non statali. Tuttavia, essa specifica che l'istruzione ha, tra i vari scopi, quello dello "sviluppo della loro [dei greci] coscienza nazionale e religiosa" (art. 15.2). Anche per questo, la religione viene insegnata nelle scuole primarie e secondarie in conformità ai dogmi e alle tradizioni della Chiesa ortodossa. Gli insegnanti sono impiegati statali stipendiati dallo Stato, e (a differenza ad esempio da quanto accade in Italia) le autorità ecclesiastiche non ne controllano la nomina, né l'adeguatezza dell'insegnamento impartito. Gli studenti non ortodossi, infine, non hanno l'obbligo di seguire l'insegnamento religioso.

## **Irlanda**

Nell'ambito della materia oggetto del presente capitolo, l'Irlanda costituisce un caso che si pone al confine tra le diverse classificazioni di trattamento nazionale del fenomeno religioso sin qui descritte. Anzitutto, si tratta di un paese di *common law* che tuttavia, al pari dei paesi europei dalle più antiche radici di *civil law*, possiede una Costituzione scritta e prevede una revisione per via giudiziaria delle leggi (sebbene non esista una Corte costituzionale, e le sentenze in materia siano compito della Corte Suprema, cfr. Casey, 1996). In secondo luogo, sin dal 1871 in Irlanda vige un regime di separazione tra Stato e confessioni religiose (fino a quella data la Chiesa anglicana d'Irlanda era Chiesa ufficiale e come tale intitolata, tra l'altro, a ottenere un sostegno finanziario anche da chi non vi apparteneva), e tuttavia il preambolo della Costituzione del 1937 si apre con le seguenti dichiarazioni:

"[n]el nome della Santissima Trinità, dalla Quale deriva ogni autorità e alla Quale, come nostro termine finale, tutte le azioni sia degli uomini sia degli Stati vanno riferite, Noi, il popolo dell'Eire, riconoscendo umilmente tutti i nostri doveri verso il nostro Divino Signore, Gesù Cristo,

Che sostenne i nostri padri lungo secoli di prova...”.

Con l'eccezione della Grecia, è questo l'unico esempio, in Europa, di una Costituzione tanto decisamente rivolta al riconoscimento massimo di una determinata confessione religiosa.

Tuttavia, il quadro cambia, almeno in parte, quando si passa a esaminare il contenuto della più importante fonte del diritto in materia di rapporti Stato-Chiesa in Irlanda, ovvero l'art. 44 della Costituzione. Interamente (ed esplicitamente) dedicato alla questione “religione”, esso contiene le seguenti disposizioni, che è opportuno riportare nella loro completezza, perché tuttora al centro di numerose dispute interpretative:

“1 Lo Stato riconosce che l'omaggio del culto pubblico è dovuto a Dio Onnipotente. Il suo nome sarà riverito e la religione sarà rispettata e onorata.

- 2 1. La libertà di coscienza e la libertà di professione e pratica religiosa sono, nel rispetto dell'ordine e della moralità pubblica, garantite a ogni cittadino.
2. Lo Stato garantisce di non finanziare alcuna confessione religiosa.
3. Lo Stato non imporrà alcuna incapacità o non farà alcuna discriminazione in tema di professione, convinzione o *status* religioso.
4. Le leggi che garantiscono il sostegno statale alle scuole non faranno discriminazione tra scuole gestite da confessioni religiose differenti, né saranno tali da pregiudicare il diritto di ogni alunno di frequentare una scuola finanziata con denaro pubblico senza essere obbligato a seguire l'istruzione religiosa impartita in quella scuola.
5. Ogni confessione religiosa avrà il diritto di gestire i propri affari, di possedere, acquisire e amministrare beni sia mobili sia immobili e mantenere istituzioni per finalità religiosa o di beneficenza.
6. I beni di qualsiasi confessione religiosa e istituzione educativa non potranno essere espropriati eccetto che per indispensabili opere di pubblica utilità e dietro pagamento di un'indennità”.

È difficile, quindi, intravedere nell'ordinamento costituzionale irlandese la concezione di uno Stato pienamente laico. Tuttavia, nel 1975 una importante sentenza della Corte Suprema ha stabilito che la funzione essenziale dell'art. 44 è quella di garantire la piena libertà religiosa, e che di conseguenza sono compatibili con le norme istituzionali le differenze fondate sulla professione di una religione. In altri termini, una norma di applicazione generale può essere derogata quando tale deroga è strettamente necessaria alla libera pratica e professione di una religione.

Ancora più delicato è il contenuto dell'art. 44.2.2. Nonostante la sua apparente chiarezza, infatti, esso è ancora dibattuto, poiché le sue disposizioni possono implicare un divieto assoluto di qualsiasi finanziamento statale alle confessioni religiose (eccetto nel campo dell'educazione, come del resto è stabilito nel comma 44.2.4), oppure possono comportare che lo Stato finanzia le confessioni ma su basi non discriminatorie. Come è stato osservato (Casey, 1996), l'ambiguità

presenterebbe seri rischi qualora vi fosse l'intenzione di introdurre una tassa ecclesiastica sull'esempio tedesco o un finanziamento tipo quello italiano, dal momento che, secondo la prima interpretazione, non sarebbe ammissibile alcuna forma di sostegno finanziario di origine statale, mentre sulla base della seconda le imposte di culto sarebbero consentite.

Inoltre, è ampiamente diffusa l'idea che l'art. 44.2.5, dedicato alla questione dell'autonomia delle confessioni religiose, autorizzi tutte le confessioni a dotarsi di proprie Costituzioni, escludendo lo Stato da qualunque supervisione amministrativa: poiché questo non finanzia le Chiese, non è intitolato a curare l'amministrazione ecclesiastica.

Infine, dal punto di vista giuridico, poiché non esiste una Chiesa ufficiale, tutte sono poste in posizione di parità, e hanno lo *status* di associazioni volontarie, generalmente non riconosciute; e non hanno personalità giuridica. L'art. 44.2.6, invece, ha una portata ancora da approfondire in sede giurisprudenziale.

## CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sin qui esposto, il problema del significato e dell'opportunità di un riferimento alle "radici giudaico cristiane" nel preambolo della Costituzione europea appare nella sua delicatezza e complessità, poiché si presenta come una questione in difficile equilibrio tra significati simbolici, conseguenze giuridiche e ripercussioni politiche. In altri termini, non è in discussione il fatto che le radici *religiose* della grande maggioranza dei paesi europei vadano rintracciate nell'eredità cristiana ed ebraica, quanto l'armonia tra i motivi ispiratori della Costituzione e le conseguenze dell'inserimento del richiamo all'eredità religiosa.

Si è detto che per promuovere l'unificazione dei popoli e il sentimento di appartenenza alla Comunità europea non è sufficiente la stipula di Trattati, ma occorre anche irrobustire le affermazioni di identità dell'Unione. Questa, dunque, è una delle principali finalità dei lavori della Convenzione e della Carta costituzionale presentata a Salonicco nel giugno scorso (e, a ben vedere, di solito è anche uno dei principi ispiratori delle Costituzioni nazionali). In un contesto siffatto, la decisione di rinunciare a citare determinate confessioni religiose, in favore di un più generico richiamo ai "retaggi culturali, religiosi e umanistici" dell'Europa diviene la comprensibile conseguenza della preoccupazione di privilegiare i motivi di unione rispetto a quelli che avrebbero potuto generare sentimenti di divisione: riprendendo quanto avviene nella maggior parte delle Costituzioni nazionali, nel testo costituzionale europeo si è preferito non menzionare specifiche confessioni religiose, ma richiamare i principi e i valori universali ai quali esse (ma non solo esse) si ispirano. In caso contrario, sembra di capire, sarebbe stato pressoché inevitabile (e prolisso) riferirsi a tutte le numerose origini culturali e filosofiche del continente; ma, soprattutto, l'affermazione dell'eredità giudaico-cristiana avrebbe reso più problematico il rapporto con la cultura musulmana, non solo all'interno dei molti paesi nei quali tale confessione è ormai

ampiamente rappresentata, ma anche nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione alla Turchia. Infine, l'inserimento del richiamo alle origini religiose dell'Unione avrebbe probabilmente reso ancora più complicata la formulazione delle politiche comunitarie su materie particolarmente delicate come la bioetica.

In definitiva, pertanto, non sorprende che la stesura finale della Costituzione europea ricordi le Carte costituzionali dei paesi nei quali la trattazione legislativa del fatto religioso viene demandata alla normativa ordinaria ecclesiastica, preferendo piuttosto stabilire i principi fondanti e i contorni che ne delimitano l'azione. Sembra essere questo, infatti, il contenuto complessivo dell'art. II-10, che sancisce la libertà religiosa, e dell'art. I-51, che riconosce lo *status* delle Chiese nelle singole legislazioni nazionali. Non sembra inutile rammentare, peraltro, che la Costituzione è un documento nel quale la popolazione intera deve potersi riconoscere, e come tale è destinato a mutare nel tempo: sarà quindi compito delle Convenzioni future quello di affrontare nuovamente il problema della posizione costituzionale del fenomeno religioso e, eventualmente, giungere a soluzioni diverse.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ADN Kronos (2001), *The World Almanac and Book of Facts*, Roma.
- Basdevant-Gaudemet B. (1996), "Stato e Chiesa in Francia", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 125-55.
- Cardia C. (1988), *Stato e confessioni religiose*, il Mulino, Bologna.
- Casey J. (1996), "Stato e Chiesa in Irlanda", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 157-80.
- Ceccanti S. (2003), "Il ruolo pubblico, ma non statale, del fatto religioso", *Dossier Europa*, in corso di pubblicazione.
- CIA (2002), *The World Factbook 2002*, disponibile sul sito internet <http://www.odci.gov>.
- Dalla Torre G. (1995), *Il fatto religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino.
- Del Giudice F. e F. Mariani (2000), *Diritto ecclesiastico*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli.
- De Vergottini G. (1999), *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova.
- Ferrari S. (1996a), "Stato e Chiesa in Italia", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 181-203.
- Ferrari (1996b), "Stato, diritti e confessioni religiose. Un modello europeo", *Pegno-Attualità*, n. 18, pp. 559-63.
- Ferrari S. (1999), "State and Religion: the Italian System", *mimeo*, presentato alla conferenza "State-Religion Relations: Historical Aspects", Istanbul, 15-17 ottobre.
- Ferrari S. (2000), "Church and State in Europe: a Comparative Outlook", disponibile sul sito internet <http://www.gobernacion.gob.mx/archmov/ponencia7.pdf>.
- Finocchiaro F. (1988), *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna.
- Gramsci A. (1975), *Quaderni dal carcere*, Einaudi, Torino.
- Ibàñ I.C. (1996), "Stato e Chiesa in Spagna", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 97-123
- Jemolo A.C. (1979), *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano.
- Long G. (1990), *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, il Mulino, Bologna.
- Long G. (2001), "Le intese con le Chiese Evangeliche", in G. Di Nucci e A. Nardini (a cura di), *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa – Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, pp. 321-6.
- Margiotta Broglio F. (2001), "Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni", in G. Di Nucci e A. Nardini (a cura di), *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa – Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, pp. 5-11.
- Margotta Broglio (1999), "Introduzione", in G. Chizzoniti (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione Europea*, Vita&Pensiero, Milano.
- Papastathis C.K. (1996), "Stato e Chiesa in Grecia", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione*

- Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 77-96.
- Prodi R. (2003), "Il progetto europeo nel mondo: tra valori e politica", discorso tenuto presso la Fondazione Don Tonino Bello il 13 giugno, speech/03/303, disponibile sul sito internet <http://europa.eu.int>.
- Robbers G. (1996a), "Stato e Chiesa in Germania", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 59-76.
- Robbers G. (1996b), "Stato e Chiesa nell'Unione Europea", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 349-60.
- Rossell J. (1999), "State-Religion Relations in Spain and Portugal: a Brief Outline", *mimeo*, presentato alla conferenza "State-Religion Relations: Historical Aspects", Istanbul, 15-17 ottobre.
- Sacerdoti G. (2003), "Ma l'Europa ha troppe radici", *Il Sole 24 Ore*, 8 giugno.
- Sénat de France (2001), "Le financement des communautés religieuses", *Documents de Travail du Sénat, Série Législation Comparée*, n. LC 93, settembre.
- Smith A. (1759), *Teoria dei sentimenti morali*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 1995.
- Torfs R. (1996), "Stato e Chiesa in Belgio", in G. Robbers (a cura di), *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 13-36.
- Vegas G. (1984), "Il finanziamento della Chiesa cattolica dopo il "Concordato" del 1984", *Economia delle Scelte Pubbliche*, n. 3, pp. 181-9.