

## Modelli di diritto e politica ecclesiastica nella Unione europea

Conferenza tenuta il 19/4/2005 al Centro salesiano di Leumann, nell'ambito del Convegno "Pluralismo religioso, multiculturalità e laicità, terreno di confronto o di scontro?", organizzato da CEC don Bosco, Ufficio Scuola della Diocesi di Torino, Centro Federico Peirone, AIMC, UCIIM.

*Autore: Pr. Roberto Mazzola*

Professore di Diritto ecclesiastico, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Piemonte Orientale

Quando si parla di rapporti fra stato e confessioni religiose in Europa occidentale, si è soliti richiamare tre distinti sistemi: quello concordatario, quello separatista e quello dove v'è una chiesa di stato o chiesa nazionale.

Là dove esiste una *chiesa* cosiddetta '*stabilita*', ad esempio come accade in Finlandia, Norvegia, Danimarca e con qualche peculiarità in l'Inghilterra, il modello di politica ecclesiastica si caratterizza per alcune costanti: a) un controllo particolarmente penetrante dello stato sulla chiesa nazionale, al punto che in alcune nazioni, come in Inghilterra, il capo dello stato è anche capo della chiesa, o in altri casi, come in Danimarca, la chiesa luterana è definita "un'agenzia centrale dello stato a fini amministrativi"; b) come compensazione del penetrante controllo dello stato, le chiese nazionali beneficiano di forti privilegi rispetto alle altre confessioni, soprattutto in materia di finanziamento statale, insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, accesso ai mass-media, assistenza spirituale nelle comunità segreganti.

Sovente all'elenco dei Paesi con chiesa nazionale si aggiunge anche la Grecia. L'art. 3, comma 1 della Costituzione definisce infatti la Chiesa orientale ortodossa cristiana come "religione predominante". Da un punto di vista strettamente formale l'accostamento non è errato. Infatti ricorrono le caratteristiche appena viste degli ordinamenti con chiesa nazionale. Tuttavia queste affinità non devono trarre in inganno. La Grecia presenta caratteri sociali, economici, culturali e religiosi estremamente diversi da quelli che esistono

nel nord Europa. Il modello greco in realtà è il modello tipico del mondo ortodosso dove, osserva Ferrari: “la chiesa si auto-concepisce come un'istituzione nazionale e la religione è intesa come sintesi di tutta la cultura di un popolo”.

I paesi concordatari come l'Italia la Spagna e il Portogallo, sono invece generalmente caratterizzati dal fatto di regolare per via pattizia i rapporti con le confessioni religiose. In alcuni di questi, Spagna e Italia, accanto allo strumento concordatario, utilizzato per regolare i rapporti con la Chiesa cattolica, sono stati previsti altri strumenti, le intese, per regolare contrattualmente i rapporti fra stato e confessioni religiose di minoranza. L'ordinamento giuridico ha quindi assunto una struttura piramidale a tre livelli: al vertice la chiesa cattolica con il concordato; in posizione intermedia alcune confessioni di minoranza con un regime giuridico speciale, contenuto nelle intese e nelle rispettive leggi di approvazione; alla base tutte le confessioni che non hanno ottenuto l'accesso alle intese sono soggette ad una normativa di diritto comune. Ovviamente a seconda della posizione occupata all'interno di questa piramide muta il grado di privilegi e di vantaggi delle organizzazioni religiose. E' evidente che l'ampia discrezionalità di cui gode il potere esecutivo nel definire il livello a cui ciascuna confessione può accedere consente allo stato di esercitare un discreto ma penetrante controllo su tutti i gruppi religiosi.

Anche la Germania ha un ordinamento concordatario, ma il sostanziale equilibrio fra cattolici e protestanti rende meno incisivo sulla politica ecclesiastica dello Stato lo strumento concordatario. Piuttosto è un'altra la distinzione che rileva in Germania. Si tratta della differenza che corre fra le confessioni religiose considerate come “corporazioni di diritto pubblico” e quelle che non lo sono. Solo alle prime viene infatti riconosciuto il diritto di riscuotere la tassa ecclesiastica dai propri fedeli e godono di un'autonomia interna particolarmente ampia, estesa anche alle istituzioni sociali a esse collegate. Ciò significa che scuole e ospedali di ispirazione confessionale possono darsi una organizzazione diversa da quella imposta dal diritto statale alle analoghe istituzioni laiche.

Francia, Olanda, Belgio, Irlanda vanno invece collocati nella categoria dei Paesi cosiddetti “separatisti”, in quanto non hanno né chiese di stato, né hanno stipulato concordati o intese. E' evidente che questa categoria finisce per avere natura residuale. Se si fa accezione per il fatto che in questi paesi la politica ecclesiastica è regolata per via unilaterale dallo stato, la definizione di separatismo la si ottiene esclusivamente per via negativa. E' infatti difficile trovare somiglianze tra il diritto di un Paese che apre la sua

Costituzione con una invocazione alla santissima Trinità (Irlanda) e quello di un altro che vi iscrive tra i principi fondamentali la laicità dello stato (Francia). Un divario d'altronde riscontrabile in tutta la disciplina dei rapporti stato-chiesa. I ministri di culto ricevono ad esempio uno stipendio dallo stato in Belgio, ma non in Olanda e le scuole pubbliche prevedono l'insegnamento della religione in Olanda ma non in Francia e via dicendo.

Proprio la debolezza della categoria separatista fa allora sorgere spontaneo un dubbio. La distinzione fra sistema separatista, concordatario e paesi con chiesa nazionale è ancora attuale e utile per interpretare la realtà contemporanea? La risposta è affermativa. Si tratta di una tripartizione obsoleta tanto tecnicamente che culturalmente. Lo è tecnicamente perché una classificazione fondata sulla sola forma assunta dai rapporti fra stato e chiesa non rispecchia il contenuto materiale dei rapporti, e pertanto non costituisce un modello interpretativo attendibile

Lo è culturalmente almeno per tre ragioni: a) questa distinzione insiste sulla contrapposizione fra fronte cattolico e fronte protestante. La complessità dei fenomeni migratori e la ricerca di nuove forme di spiritualità e religiosità al di fuori dei tre monoteismi abramitici, rendono attualmente più complesso il panorama religioso europeo; b) non si tiene sufficientemente conto del fenomeno della secolarizzazione e quindi della distinzione fra Europa secolarizzata e Paesi dove le tradizioni religiose mantengono ancora un certo rilievo; c) non consentono di capire se esiste un modello europeo, o almeno un modello europeo occidentale, di politica ecclesiastica.

Sarà proprio questa ultima considerazione il punto di partenza delle successive riflessioni che avranno come fine quello di rispondere ad una domanda fondamentale: esiste un modello europeo di rapporti tra stato e chiesa?

2. Nell'Europa dei quindici gli ordinamenti statuali nel regolare al loro interno i rapporti con le comunità religiose hanno certamente ceduto una parte della loro specificità normativa per sposare un modello più omogeneo. Non è vero, infatti, che la integrazione europea non abbia influito sull'assetto normativo che regola i rapporti fra stato e organizzazioni religiose. Le peculiarità che distinguono i diversi modelli di rapporto Stato-Chiesa sono andate attenuandosi in conseguenza di un processo di erosione dei modelli più estremi di dialogo con le comunità religiose. Così la Svezia, prototipo insieme alla Danimarca [\[1\]](#), alla Finlandia [\[2\]](#) e alla Grecia [\[3\]](#), di un ordinamento con Chiesa nazionale o di 'stabilità',

a partire dal 1 gennaio 2000, ha abbandonato questo schema rendendo la Chiesa di Svezia, luterana, una “comunità religiosa registrata” al pari di tutte le altre confessioni. D'altro canto la Francia, all'estremo opposto, ha finito con l'attenuare e ridimensionare i suoi presupposti di laicità repubblicana. Basti pensare all'onere dello Stato nel provvedere alla manutenzione di un largo numero di chiese cattoliche [\[4\]](#).

Difficile verificare fino a che punto questo processo di omogeneizzazione dei modelli di politica ecclesiastica sia stato provocato dalla normativa comunitaria. Non si può però negare il peso e l'influenza esercitato dall'UE nella formazione di una normativa unitaria in materia di libertà religiosa individuale, in forza di quanto disposto nell'art. 6.2 del Trattato sull'Unione europea. La norma, infatti, «rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario». Né si può negare il ruolo crescente avuto in materia [\[5\]](#) dal giudice di Strasburgo. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sviluppato infatti una giurisprudenza realtiva all'art. 9 della Convenzione, a dir poco interventista. E' pur vero che la Corte di Strasburgo non è un organo della Unione, ma, a parte il fatto che tutti gli Stati membri dell'UE sono soggetti alla sua giurisdizione, la giurisprudenza di quest'ultima sta diventando in realtà il punto di riferimento in materia di diritti fondamentali per gli stessi organi dell'Unione [\[6\]](#). Se a questo si aggiunge che i Paesi europei hanno sottoscritto l'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici in forza del quale «ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione [...]» e non può subire pregiudizi per ragioni di fede, si dovrà concludere che effettivamente nel continente europeo è andata consolidandosi una nozione unitaria di libertà religiosa [\[7\]](#).

Esiste un'analogia omogeneità in riferimento alla forma associata di libertà religiosa? L'art 3.1 del Trattato sull'Unione, nell'assicurare la coerenza globale della sua azione esterna prevede un intervento diversificato in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e sviluppo, ma nulla prevede in materia di politica ecclesiastica. Anche dopo Maastricht “che ha segnato l'estensione dei poteri dell'Unione a nuovi ambiti, tutto ciò che riguarda la disciplina giuridica dei gruppi religiosi è rimasto estraneo alle competenze dell'Unione” [\[8\]](#). D'altro canto a spingere per una forte autonomia dei singoli Stati in materia di politica ecclesiastica, escludendo ogni ingerenza comunitaria, furono proprio la

Santa Sede e le chiese riformate tedesche. Sia la prima che le seconde, fin dal 1995, fecero valere la proposta di inserire nel Trattato della Unione una norma che preservasse lo *status* delle diverse Chiese all'interno di ciascuno stato [\[9\]](#). L'azione era evidentemente finalizzata a salvaguardare una posizione di favore all'interno dell'assetto costituzionale dei diversi Paesi membri, ma “anche a mettere un'ipoteca sul loro ruolo futuro all'interno dell'UE” [\[10\]](#). Non è casuale che esperti vicini alla Santa Sede proposero che l'articolo F del Trattato sull'Unione europea riconoscesse il ruolo delle confessioni religiose, soprattutto cristiane, al fine della formazione di un *ethos* europeo. L'Unione europea riconosce infatti “il posto specifico delle Chiese nella identità e nelle culture degli Stati membri, così come nell'eredità comune dei popoli europei” [\[11\]](#). La proposta non andò a buon fine per l'opposizione dei Paesi di forte tradizione laica, primo fra tutti la Francia, tuttavia l'esigenza dei singoli Stati membri di vedere tutelato il principio di sovranità in politica ecclesiastica venne soddisfatta dalla Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam. In essa l'Unione europea si impegna a rispettare e non pregiudicare «lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri [...]». Sebbene la maggioranza degli interpreti non riconosca a questo documento valenza giuridica, esso non è per questa ragione privo di effetti sul divenire politico-istituzionale della Unione europea. E' infatti in ragione di questa Dichiarazione che si spiega la incompetenza della Unione europea nel definire il regime relativo alle chiese, alle associazioni e comunità religiose, ed è ancora il peso politico di questa disposizione ad aver influito sulla redazione dell'art. II-52 della Costituzione europea, là dove sancisce che «l'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui godono negli Stati membri, in virtù del diritto nazionale, le chiese e le associazioni o comunità religiose», mantenendo «aperto, trasparente e regolare» il dialogo con tali chiese e organizzazioni. Le Chiese cristiane hanno preferito dunque che il loro statuto giuridico continuasse ad essere definito a livello nazionale piuttosto che europeo. Una posizione, questa, sostenuta anche da una gran parte dei nuovi movimenti religiosi. Essi infatti temono che un intervento della Unione europea o del Consiglio di Europa possa condurre all'introduzione di nuovi limiti alla loro attività. D'altronde con l'entrata nella Unione di Paesi in cui la Chiesa ortodossa è chiesa di maggioranza, “è facile prevedere che le pressioni per escludere ogni competenza dell'Unione in materia di disciplina giuridica dei gruppi religiosi diverranno ancora più forti” [\[12\]](#).

Tutto ciò ha consentito pertanto la conservazione dello *status quo ante* caratterizzato, a differenza del modello americano, da un accentuato trattamento selettivo a favore delle organizzazioni religiose più radicate e numericamente consistenti nella storia della nazione, ovvero quelle di tradizione giudaico-cristiana. La normativa sul finanziamento esemplifica bene questo dato. Vi sono infatti degli ordinamenti dove il sostegno economico dello stato riguarda solo la chiesa di maggioranza. In Portogallo e in Spagna quella cattolica, in Grecia la chiesa ortodossa, in Danimarca la luterana. Ma anche dove il finanziamento pubblico diretto si estende alle minoranze, la ratio del sistema rimane pur sempre quella selettiva, in quanto esclude tutte le confessioni che come avviene in Italia, non beneficiano di una intesa.

In assenza pertanto di progressi sul piano di un più equo trattamento fra le diverse denominazioni confessionali, il rischio insito in questo modello è che le disparità a favore delle chiese di maggioranza o di minoranza privilegiata superino il limite del principio di ragionevolezza e comincino a 'mordere' troppo in profondità sulle stesse libertà individuali [\[13\]](#). Ancora più grave sarebbe una *deregulation* nella politica di selezione. Essa potrebbe produrre infatti effetti negativi sul sistema democratico, come la diffusione di indebite penalizzazioni e discriminazioni delle minoranze, ma soprattutto la rincorsa, osserva Ventura, alla ricerca spasmodica del miglior trattamento "da parte dei gruppi svantaggiati, rincorsa che disincentiva il dialogo tra confessioni e sovraccarica gli organi politico-legislativi del peso di decisioni difficili" [\[14\]](#).

3. Valgono le stesse considerazioni per l'Europa a venticinque? Il rapporto fra democrazia e sistema di relazioni Stato-Chiesa presenta le stesse problematiche anche nei Paesi dell'Europa centro-orientale?

I due modelli che gli ex Paesi comunisti potevano scegliere erano quelli americano o europeo. E' stato scelto il secondo, confermando in questo modo il consolidamento in Europa di un modello omogeneo di rapporti fra comunità religiose e democrazia. Come già è avvenuto per l'Europa occidentale, le costituzioni, la legislazione ordinaria e la giurisprudenza negli ex Paesi comunisti, hanno confermato una ampia tutela della libertà religiosa individuale e un analogo utilizzo del criterio selettivo per le forme associate di libertà religiosa. Tuttavia, ad uno sguardo più attento, i due modelli che scandiscono il dialogo fra cristianesimo e liberalismo nell'Europa allargata che guarda ad Oriente, presentano delle sostanziali differenze.

In primo luogo, a fronte di democrazie liberali mature e consolidate, i Paesi della Europa centro-orientale conoscono forme di democrazia ancora deboli, in fase di sviluppo e di consolidamento. Queste regioni dell'Europa, in altre parole, stanno vivendo un processo di transizione che certamente non è finito; anzi, si può dire che il processo si trovi ora in una fase che possiamo ancora definire «costituente» e quindi, senza dubbio difficile. “E' un processo molto complesso, poiché è il processo di democratizzazione” [\[15\]](#)

In questa complessa transizione dal sistema comunista a quello democratico, le chiese alla opposizione hanno svolto un ruolo politico determinante, non solo nel processo di erosione del sistema marxista-leninista, ma nella stessa attuale rinascita sociale, economica e democratica di questi Paesi. Basti pensare ai rapporti concordatari stabiliti dalla Chiesa cattolica con molti Paesi di quest'area: Croazia, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lituania, Lettonia, Ungheria, Polonia, Albania [\[16\]](#) , o il peso esercitato dalle chiese ortodosse. Ciò ha prodotto come conseguenza il rafforzamento di un aspetto istituzionale da sempre presente nell'Europa Centro-orientale, caratterizzato dal principio di “sinfonia” nei rapporti fra stato e chiesa. Si tratta di qualcosa di più profondo e inglobante della mera idea di collaborazione prevalente in Occidente, in quanto va a rafforzare la connessione fra nazionalismo e religione dominante.

Tutto ciò ha delle rilevanti conseguenze sul piano della democrazia. I Paesi dell'Europa orientale sembra che abbiano perso l'occasione di superare i limiti delle politiche ecclesiastiche dell'Europa occidentale, non solo perché ne hanno riprodotti i difetti, ma soprattutto perché li hanno amplificati e aggravati. In diversi di questi Paesi si è verificato, infatti, un vero e proprio regresso sul piano della libertà religiosa in forma associata, per mezzo di un uso ancora più esteso e arbitrario del criterio selettivo, tanto da andare a ledere gli stessi diritti soggettivi dei fedeli. L'art. 16 della legge bielorusa sulla libertà religiosa del 1992, così come modificata nel 2002, o l'art. 14 della legge moldava sulle confessioni religiose del 2002, hanno previsto che una organizzazione religiosa che voglia operare come tale debba registrarsi: in difetto di registrazione non esiste nessun altro modo per acquistare la personalità giuridica. Ora una normativa di questo tipo incide profondamente anche sui diritti individuali, impedendo alla confessione non registrata, di non poter acquistare o affittare i locali necessari per le riunioni dei propri fedeli, a detrimento della libertà di culto individuale prima ancora che collettiva [\[17\]](#).

Nella Repubblica Ceca l'art. 10 della legge sulla libertà di espressione religiosa e sullo status di chiese e società religiose del 2002, prescrive addirittura, al fine di ottenere la registrazione, una richiesta sottoscritta da 300 persone, e solo decorsi dieci anni dalla registrazione la organizzazione religiosa potrà esercitare i cd. "poteri speciali" che negli ordinamenti giuridici occidentali non sono altro che le facoltà implicitamente contenute nel diritto di libertà religiosa riconosciuto a tutte le confessioni religiose. Le ragioni che spiegano questo fenomeno sono molteplici. Certamente ha influito il lungo inverno della repressione religiosa che ha lasciato nei Paesi post-comunisti segni profondi che, osserva Ferrari, "richiederanno tempo prima di essere cancellati dalla mentalità della burocrazia e della classe politica: nazionalismo e tradizionalismo religioso si sono vicendevolmente sostenuti per riempire il vuoto della ideologia marxista e questa comunanza ha gettato un'ombra di sospetto sull'attività missionaria svolta da gruppi religiosi di origine straniera" [\[18\]](#).

D'altra parte, le ragioni di una minore apertura al tema della libertà religiosa non vanno ricercate solo nelle vicende avvenute dopo il 1989 negli ex Paesi del Patto di Varsavia, ma risentono di una più generale involuzione che coinvolge l'intero Occidente. Infatti, il concorso di fenomeni come il terrorismo internazionale, le paure legate ai fenomeni di immigrazione, il sospetto verso nuovi movimenti religiosi, hanno creato un clima poco favorevole all'estensione delle garanzie di libertà ed eguaglianza religiosa. Le vicende dei Paesi post-comunisti non sono estranee a questo contesto. Essi, in quanto democrazie più deboli, hanno risentito più vistosamente di questa inversione di tendenza dettata dalle ragioni della sicurezza, ma le cause vanno ricercate nella generale crisi di fiducia che "nell'Unione europea come negli Stati Uniti, ha colpito i valori di libertà ed uguaglianza che hanno reso grande l'Occidente" [\[19\]](#).

Ben diversa la condizione del rapporto fra libertà religiosa e stato nell'estremo confine dell'Europa. In Eurasia dove l'Europa e Asia iniziano e finiscono assieme, la forte diversità etnica e religiosa; il coacervo di rivalità claniche, il composto di interessi economici e strategici internazionali che fanno della regione "un «serbatoio di arcaismi» posto accanto a una polveriera di interessi" [\[20\]](#), definisce in termini del tutto particolari il problema dei rapporti fra cristianesimo e democrazia.

In primo luogo, se, come è stato sottolineato, il cammino democratico non è ancora del tutto concluso nei Paesi della Europa centro-orientale, in quelli caucasici, in molti casi, non

è neanche iniziato, e anche là dove in Georgia, Armenia e Azerbaigian, le cosiddette Repubbliche caucasiche, il processo democratico è più avanzato, ciò che difetta è l'idea stessa di stato, almeno nelle forme in cui si è consolidato nell'esperienza giuridica occidentale. Nel Caucaso, infatti il concetto di stato è molto debole, quasi inesistente, ciò che veramente rileva è altro. Contano: la nazionalità, l'etnia e la religione, tutti fattori completamente disgiunti dai confini del territorio nazionale. L'idea di Stato è recentissima e il concetto di integrità territoriale è percepito nella maggioranza dei casi come un semplice accordo politico provvisorio che generalmente non coincide con una delimitazione etnica né religiosa.

Dal punto di vista religioso la regione caucasica [\[21\]](#), sia che si tratti della Ossezia ortodossa o della Inguscezia o del Dagestan musulmani, riconosce alle denominazioni confessionali, un ruolo fondamentale nella definizione della identità nazionale "molto più della circoscrizione territoriale, perché la religione segue la popolazione ovunque vada. Lo stato, [infatti] confida molto di più sulla religione come criterio di identità etnica, che sulla propria territorialità" [\[22\]](#), con la conseguenza che non può esservi separazione fra stato e chiese poiché il primo ha bisogno di esse per governare. Come osserva il nunzio apostolico, per le tre Repubbliche caucasiche la separazione netta fra stato e religione è inconcepibile [\[23\]](#).

Vengono dunque meno i presupposti costituzionali del modello fondati sulla separazione fra società civile e società religiosa. Il modello "caucasico" di rapporti Stato-Chiesa ovviamente non argina, anzi alimenta la conflittualità interreligiosa, in quanto, non separando la componente nazionale-etnica da quella religiosa, fa sì che le rivalità nazionalistiche finiscono per essere ancor più rafforzate dalla appartenenza religiosa e viceversa. Questo si spiega in quanto in queste aree, le religioni hanno assunto un compito importantissimo di supplenza del potere politico, tutte le volte che si è verificata la perdita della indipendenza territoriale. "Se gli stati non coincidevano con l'estensione dei popoli che li abitavano, le religioni tendevano a identificarsi con questi popoli, sostenendone l'identità d'appartenenza. Toccare le religioni qui significa toccare l'identità profonda dei popoli [...]. Mentre i popoli si spostavano le religioni li seguivano, sicché lo 'stato' si creava laddove c'era il popolo con la sua religione, e quindi con delimitazioni territoriali continuamente mutevoli" [\[24\]](#).

Coloro che appartengono ad una determinata denominazione confessionale, che non è quella di maggioranza, ovvero quella nazionale, non vengono infatti neanche considerati come parti integranti di essa e del popolo che la costituisce. Se la religione di una comunità contribuisce in maniera assolutamente dominante a determinarne la identità, la non appartenenza ad essa determinerà, nella maggioranza dei cittadini, la convinzione che coloro che appartengono a minoranze religiose, come accade in questa regione per i cattolici [\[25\]](#), siano meno integrati delle persone appartenenti alla religione tradizionale.

4. Il modello europeo di rapporto fra stato e organizzazioni religiose, sia che lo si osservi attraverso gli ordinamenti giuridici occidentali sia che lo si esamini mediante gli schemi costituzionali delle democrazie dell'Europa orientale, presenta come denominatore comune la netta separazione fra società civile e società religiosa; fra stato e chiese. Un modello ormai radicato che si manifesta non solo nella reciproca indipendenza e sovranità della Chiesa cattolica e della Repubblica italiana, formalmente consacrata nell'art 7, comma 1 della Costituzione italiana, ma è stato riprodotto anche negli ordinamenti costituzionali di alcuni paesi dell'Europa orientale. Così nel mondo ortodosso, la Bulgaria, non solo nella Costituzione del 1991, all'art. 13, ha introdotto il principio di separazione fra stato e chiesa, ma la stessa Corte costituzionale bulgara, nella sentenza n. 5 del 1992, ha stabilito che «le comunità e gli istituti religiosi sono separati dallo Stato. Non è ammissibile la interferenza da parte del Governo e dello Stato nella vita organizzativa interna delle comunità e degli istituti religiose nelle loro attività pubbliche se non nei casi previsti dall'art. 13 (4) e dell'art. 37(2) della Costituzione» [\[26\]](#). Anche in un Paese religiosamente misto come la Lettonia la Costituzione del 1998 conferma il modello separatistico fondando le relazioni Stato-Chiesa su tre principi fondamentali, tra cui la netta separazione tra Stato e Chiesa, e “dunque, la natura laica delle istituzioni dello Stato e la possibilità per le organizzazioni religiose di svolgere funzioni statali solo in casi speciali previsti dalla legge” [\[27\]](#).

Ora norme di questo tipo un tempo dovevano leggersi come espressione di una politica volta a ridurre al minimo i rapporti fra Stato e comunità religiose. Oggi non è più così. La separazione non impedisce la collaborazione, gli accordi, le sinergie. Siamo cioè ormai lontani, sia nell'Occidente che nell'Oriente europeo, dal vecchio modello separatista ottocentesco convinto che la separazione, e quindi la laicità dello stato, dovesse realizzarsi attraverso la esclusione della religione dalla competizione politico-sociale. Nelle

democrazie europee il modello separazionista classico del rapporto stato-chiesa, si è imposto, infatti, in termini eminentemente negativi preoccupandosi di stilare un catalogo di cosa ciascuno dei due contendenti non avrebbe potuto fare, ed un altrettanto preciso su che cosa ciascuno avrebbe dovuto fare. Oggi questo modello di collaborazione viene ridiscusso “perché nel corso del Novecento a esser ridefinito è stato il concetto stesso di “*divisione degli ambiti*” che ne rappresenta la premessa” [28]. Ciò si è riflesso anche sul modo, o meglio, i modi di intendere la laicità. Di fronte al dubbio se la politica e le istituzioni siano *laiche* quando sviluppano rappresentanze e rappresentazioni adeguate per tutte le tradizioni di senso funzionali alla edificazione di una moderna cittadinanza democratica e pluralista [29], oppure quando optano per la completa esclusione del religioso dalla possibilità di cooperare e competere a quella stessa edificazione, non ho dubbi nel ravvisare nella prima delle due ipotesi, l'unica e sola forma matura di laicità.

Due elementi nuovi spiegano tutto ciò. Da un lato è andato mutando il concetto di 'libertà'. Si è filosoficamente e teologicamente ripensata questa categoria in conseguenza della generalizzata crisi della metafisica classica. La nozione di libertà da Heidegger in poi, viene recepita “in riferimento a una *rete di significati* correlati, ma al contempo soggetti ad un'incessante trasformazione” [30]. In questo modo il concetto di 'libertà' non si fonda più sulla *indifferenza*, ma piuttosto sulla *differenza* intesa come riconoscimento della propria diversità e autonomia. La diversità diviene in questo modo il fondamento grazie al quale i due partners (Chiesa e Stato) detengono, proclamano ed esercitano la propria originaria legittimazione e l'indipendenza della proprie funzioni. Ma proprio l'esercizio di questa indipendenza “consente di concordare forme di collaborazione inimmaginabili in passato” [31].

Il mutamento del concetto di libertà si è tuttavia accompagnato a quello di 'collaborazione'. Infatti quella che intercorre fra chiesa e stato è andata sempre meno orientandosi verso interessi inerenti la rispettiva « *corporate identity* » e sempre più si è indirizzata alla comune “preoccupazione per quell'uomo che ne legittima la funzione rappresentativa. E' l'interesse dell'uomo nella sua interezza a richiedere una cooperazione caratterizzata da precisi limiti. Il diritto fondamentale all'esercizio della libertà religiosa viene reclamato dal singolo, dal gruppo, dalle Chiese e dalle comunità religiose nel nome della dignità dell'uomo. E' questa dignità a costituire oggi la premessa del rapporto di cooperazione tra

chiesa e stato” [\[32\]](#), funzionale alla costruzione di una democrazia partecipativa dove il problema primario è dato dalla questione antropologica.

Ma questa centralità antropologia non mette forse in crisi il modello collaborativo? Il fattore umano quale fondamento del rapporto di collaborazione non disvela forse il punto critico del processo dialogico fra stato e comunità religiosa, sia essa o non cristiana? Ci può essere accordo sui beni culturali; sull'insegnamento della religione nella scuola pubblica; sulle festività religiose e sugli effetti civili del matrimonio. Stato e chiesa possono essere concordi anche su quali diritti considerare universali e inderogabili, ma se poi ci si domanda per quali ragioni essi debbano essere considerati tali si registrano delle profonde differenze, perché esiste, ed è inutile negarlo, una diversità nell'interpretare quello che, sia lo stato sia le religioni, considerano ormai centrale nelle moderne democrazie: la questione antropologica [\[33\]](#).

Non penso che il pensiero laico e quello religioso divergano nel ritenere che la mancata attenzione e salvaguardia dei diritti umani metta in pericolo la democrazia. Come non può non essere condivisibile da entrambi l'assioma per cui “quando non si fonda sull'uomo e sulla sua dignità [...] la democrazia è irrimediabilmente destinata a morire. E se anche si continua a parlare di democrazia e, in larga parte si continua a mantenerne in vita le procedure, essa è soltanto una maschera, un «sepolcro imbiancato» che nasconde e custodisce i resti deturpati e inanimati dell'uomo, di un uomo che, pur vivendo in società, non è parte attiva e responsabile di questa società, non è – e non può essere- «partecipe del governo» della società stessa” [\[34\]](#).

La convergenza tuttavia finisce ed entra in crisi quando l'autorità religiosa si pronuncia o interviene su temi che spaziano dal controllo della natalità al divorzio, all'aborto e clonazione, ai rapporti prematrimoniali alla prevenzione dell'Aids, al ruolo della donna e ai suoi diritti, in una parola quando in gioco v'è la questione antropologico-morale.

Tutti si richiamano alla persona, tutti ritengono che il riferimento personalistico debba essere centrale tanto nell'etica, quanto nel diritto e nella politica, ma poi della persona si hanno concezioni totalmente diverse, perché esso, e tutto ciò che ne deriva, “dipende dall'etica che si professa. Cioè a seconda del tipo di etica [...] si costruisce un certo concetto di persona adatto a giustificare quell'etica” [\[35\]](#). Allora chi sostiene il diritto alla vita, e si oppone alla eutanasia sosterrà che la persona è tale fin dal momento del

concepimento. Chi, al contrario, ritiene lecito abortire o legittimo chiedere che la propria vita venga interrotta, utilizzerà un'altra concezione di persona, quella che di regola porterà a considerare tale solo esseri umani adulti capaci di intendere e volere nel pieno possesso delle proprie capacità, nell'esercizio concreto delle loro attività e non semplicemente per natura.

Ora, il problema non è quello di discutere sul fondamento ontologico dell'uomo, quanto piuttosto chiedersi se alcune delle cruciali questioni al centro del dibattito etico, giuridico e politico delle democrazie contemporanee, quali le biotecnologie, la bioetica, i temi della famiglia, l'uguaglianza sostanziale, la morale sessuale, su cui spesso pensiero religioso e democrazie liberali si confrontano, possano trovare soluzione attraverso una regolamentazione normativa di natura pattizia, al pari di tutte le altre *res mixtae*, o, al contrario, la irrimediabile diversità etica fra Stato e confessioni religiose implica che l'unica soluzione sia quella di una politica unilaterale dello Stato? E se fosse così, quale deve essere l'atteggiamento del fedele nei confronti di leggi che si discostano dai parametri della etica religiosa?

Una prima soluzione rimanda allo schema del più puro liberismo. Vi si legittima, in esso, l'idea che non spetta né allo stato, né alla religione il potere di comandare che cosa le persone dovrebbero pensare sulle ragioni fondanti della vita umana. Ne consegue che ogni ingerenza normativa o morale su questi temi negherebbe il libero esercizio della libertà di coscienza, in quanto uno stato che, ad esempio, "proibisca l'aborto o l'eutanasia si impegna in una interpretazione controversa della sacralità della vita, e dunque, limita la libertà imponendo ad altri una posizione essenzialmente religiosa" [\[36\]](#)., il che lederebbe il fondamentale diritto di libertà di coscienza e di pensiero. In questo senso l'unica soluzione possibile sarebbe allora quella di consentire al singolo di autodeterminarsi secondo la propria coscienza. Questa soluzione potrebbe tuttavia apparire insoddisfacente a chi ritenesse che le questioni attinenti alla dignità umana siano fondative, non solo delle concezioni che gli individui hanno della propria vita, ma anche delle concezioni collettive che formano il presupposto della vita sociale. Da questo punto di vista, infatti, i principi sacri, proprio perché tali, dovrebbero in qualche modo essere istituzionalmente riconosciuti, pena il dissolvimento dello stesso legame sociale. In questa ipotesi, dunque, si dovrebbe ammettere una regolamentazione normativa unilaterale da parte dello stato di più ampia vincolatività. Il pluralismo di valori verrebbe garantito attraverso un

compromesso pratico da realizzarsi mediante il riconoscimento del diritto di obiezione di coscienza indispensabile al consociato, motivato nel suo agire da ragioni religiose, per attuare la propria posizione testimoniale che implica la impossibilità di accettare una legge che sia ingiusta sotto il profilo etico-morale. Ma la obiezione di coscienza fintantoché da *contra legem* non si trasformerà in *secundum legem*, essa costituirà a sua volta motivo di contrapposizioni e tensioni fra stato e confessioni religiose.

Problemi dunque irrisolvibili?. Probabilmente no. Tutto dipende però dalla volontà della parti di risoverli e, in secondo luogo, dalla capacità di scegliere con quali strumenti farlo. Ritengo che in queste lande dove si vanno a toccare i fondamenti ideali delle istituzioni statuali e ecclesiali, la soluzione normativa potrà trovare attuazione solo se a monte vi sia stato un “dialogo serio per la ricerca di soluzioni veramente umanizzanti”. Dunque la ricerca di ciò che è meglio per la realizzazione e la convivenza umana, e non ciò che è meglio per avere ragione dell'avversario sia esso laico o religioso.

---

#### Note

[1] L'art 4 della Costituzione del 1953 nella sua versione integrata del 19a92 stabilisce che: «La Chiesa evangelica luterana è la Chiesa nazionale danese ed è, in quanto tale, sovvenzionata dallo Stato».

[2] L'art. 83, comma 1 è stato mantenuto nella nuova costituzione del 2000. In forza di questa norma si riconosce come ‘chiesa stabilita’ la Chiesa evangelica luterana: «Disposizioni sull'organizzazione e sull'amministrazione della Chiesa Evangelica Luterana sono stabilite nel Codice della Chiesa». Per ragioni storiche anche la Chiesa ortodossa ha avuto una notevole importanza in Finlandia. L'art. 90 cost. prevede infatti che: «Disposizioni speciali regolano le procedure di nomina alle funzioni pubbliche negli istituti di istruzione superiore, nella Chiesa Evangelica Luterana e nella Chiesa Greco Ortodossa».

[3] L'art. 3 della Costituzione del 1975 modificata nel 1986, prevede che la religione “predominante” in Grecia sia quella orientale ortodossa cristiana

[4] Cfr. S. Ferrari-Iván C. Ibán, *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, , «Il Mulino», p. 136.

[5] Cfr. M. Ventura, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, «Giappichelli», 2001, p. 63.ss. Si confronti anche F. Margiotta Broglio, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, «Giuffré», 1967.

[6] Cfr. S. Ferrari, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea. Atti del Colloquio* Università Cattolica del Sacro Cuore Milano, 28-29 maggio 1999, Milano, «Vita e Pensiero», 2002, p. 37.

[7] Cfr. S. Ferrari, *Stato, diritti e confessioni religiose. Un modello europeo*, in *Il Regno-att.*, 18(1996), p. 561.

[8] Cfr. S. Ferrari, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, cit., p. 38.

[9] Cfr. T. Rimoldi, *I rapporti Stato-Chiesa nell'Europa dei Quindici*, in < [www.olir.it](http://www.olir.it) >, p. 1. Si veda anche F. Margiotta Broglio, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. Margiotta Broglio – C. Mirabelli – F. Onida, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, 2000, pp. 156-160.

[10] T. Rimoldi, *I rapporti Stato-Chiesa nell'Europa dei Quindici*, cit., p. 2.

[11] M. Ventura, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p. 241.

[12] S. Ferrari, *op.ult.cit.*, p. 43.

[13] Cfr. S. Ferrari, *Stato, diritti e confessioni religiose. Un modello europeo*, cit., p. 563.

[14] M. Ventura, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, cit., p. 114.

[15] G. Barberini, *La libertà di religione nel processo di democratizzazione degli stati dell'Europa centrale ed orientale*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di S. Ferrari – W. Cole Durham Jr- E.A. Sewell, Bologna, «il Mulino», 2004, p. 9.

[16] *Croazia* : 4 Accordi: sulle questioni giuridiche (19 dicembre 1996), sulla collaborazione in materia di educazione e cultura (19 dicembre 1996), sulla assistenza religiosa ai fedeli impegnati nel servizio militare (19 dicembre 1996) e sulle questioni economiche (9 ottobre 1998). Sulla politica ecclesiastica in questo Paese si veda A. Gianni, *Stato e Chiesa cattolica in Croazia; un caso di laicità dello Stato alla prova della storia*, Padova, «Cedam», 2000.

*Slovenia*: un Accordo sulle questioni giuridiche firmato il 14 dicembre 2001, non ancora ratificato.

*Repubblica Ceca* : un Accordo sui rapporti reciproci concluso nel 2002, non ancora ratificato.

*Slovacchia* : un Accordo di base stipulato il 24 novembre 2000 che costituisce in pratica un concordato.

*Estonia* : scambio di Note verbali del 23 dicembre 1998 e del 15 febbraio 1999. E' un documento di valore politico che individua i principi in base ai quali il Governo dovrà emanare le dovute norme a tutela e garanzia della Santa Sede

*Lituania* : 3 Accordi stipulati il 5 maggio 2000 sulle questioni giuridiche, sulla cooperazione nel campo dell'educazione e della cultura e sulla cura pastorale nell'esercito.

*Lettonia* : un Accordo generale dell'8 novembre 2000 concernete lo statuto giuridico della Chiesa, la materia educativa e l'insegnamento della religione cattolica, l'attività pastorale per i fedeli impegnati nelle Forze Armate e l'assistenza religiosa ai detenuti

*Ungheria* : 3 Accordi conclusi con il ristabilimento delle relazioni diplomatiche del 9 febbraio 1990; per la assistenza spirituale nell'ambito delle Forze Armate del 10 gennaio 1994; e per il finanziamento delle istituzioni religiose e le questioni patrimoniali del 20 giugno 1997

*Polonia* : concordato concluso il 28 luglio 1993 e ratificato solo nel 1998

*Albania* : un Accordo sulle reciproche relazioni concluso il 23 marzo 2002

[17] Cfr. S. Ferrari, *Chiesa e Stato nell'Europa post-comunista* , in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista* , cit., p. 517.

[18] *Ibidem* , p. 521

[19] *Ibidem*, p. 523.

[20] F. Strazzari, *Frontiera di continenti e di fedi* , in *Il Regno-att.* , 4(2005), p. 128.

[21] La geografia religiosa del Caucaso è composita. A Nord il Caucaso è composto dall' *Ossezia* ortodossa. Al Centro si hanno la *Inguscezia* , la *Cecenia* e il *Dagestan* a prevalenza islamica, ma con al proprio interno una componente fondamentalista molto forte. Al Sud vi sono due stati a maggioranza cristiana: la *Georgia* e l' *Armenia* e uno stato musulmano l' *Azerbaijan* .

[22] *Ibidem*, p. 128.

[23] Cfr. *Convergere sui valori della fede. Intervista a Mons. Gugerotti* , a cura di F. Strazzari e G. Brunelli, in *Il Regno-att.* , 4(2005), p. 131 ss.

[24] *Ibidem*

[25] Significativo sulla minoranza cattolica è il dato relativo alla distribuzione della popolazione azera per appartenenza confessionale. Il 62% è scita, il 26% sannita, il 12% cristiano ortodossa, i cattolici sono all'incirca 200.

[26] Cfr. J. Peteva, *Chiesa e Stato in Bulgaria*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 54.

[27] R. Balodois, *Chiesa e Stato in Lettonia*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, cit., p. 200.

[28] K. Lehmann, *Libertà e collaborazione. Religione, stato e società in Europa*, in *Il Regno-att.*, 20(2004), p. 718.

[29] Cfr. P. Sequeri, *Cesare e Dio*, in *Cristianesimo e Democrazia nel futuro dell'Europa. Atti dell'incontro di studio* (Camaldoli 12-13-14 luglio 2002), in *Il Regno-att. Supplemento* al n. 4(2003), p. 7.

[30] K. Lehmann, *op. cit.*, p. 719.

[31] *Ibidem*

[32] *Ibidem*

[33] Cfr. E. Berti, *Laici e cattolici un rapporto costruttivo per il bene del Paese. I valori etici come terreno di confronto in politica*, in *Orientamenti sociali*, 2(1995), p. 26.

[34] D. Tettamanzi, *I cattolici e la democrazia* (intervento), in 44 a Settimana sociale « *I cattolici la democrazia: scenari e poteri* », in *Il Regno-doc.*, 19(2004), p. 633.

[35] E. Berti, *op. cit.*, p. 26.

[36] R. Dworkin, *Il dominio della vita. Aborto e libertà individuale*, Milano, «Ed. Comunità», 1994, p. 226.