

«STORIA E SISTEMI DEI RAPPORTI TRA STATO E CHIESA»: UN INSEGNAMENTO DI FRONTE ALLE NUOVE PROBLEMATICHE DEL DIRITTO DELLA RELIGIONE IN EUROPA ¹

Romeo ASTORRI

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

SUMARIO: 1. La storia di un insegnamento. 2. Le aporie: tra diritti di libertà e rapporto di ordinamenti. 3. Le aporie: tra diritto e storia. 4. Il riaprirsi della discussione sulla laicità. 5. L'evoluzione dei sistemi di relazione. 6. Un nuovo diritto concordatario? 7. Diritto comunitario e diritto nazionale, diritto comune e diritto speciale. 8. Conclusioni.

1. Malgrado la denominazione di questo insegnamento, presente in molte facoltà di scienze politiche e di giurisprudenza, sia, come avrò occasione di osservare più avanti, abbastanza recente, i temi che ne sono l'oggetto sono da moltissimo tempo trattati nelle aule universitarie italiane.

Nella sua prefazione al «Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo» del 1924 ², Francesco Ruffini scriveva, infatti, di aver raggruppato, nella prima parte del cor-

¹ Questo breve saggio è il frutto di una riflessione iniziata, quando è stato chiesto all'autore di intervenire alla commemorazione del prof. Antonino Consoli organizzata dalla Facoltà di scienze politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, il 20 giugno 1996 con una comunicazione sul tema «L'insegnamento di storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa nella Facoltà di Scienza Politiche».

Ho preferito mantenere in qualche passaggio l'andamento della comunicazione, anche per rendere omaggio alla personalità di chi mi ha preceduto sulla prima cattedra universitaria dedicata a questo insegnamento.

² F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, Bocca, 1924 [ora *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*. A cura di S. Ferrari, Bologna, il Mulino, 1992. N.d.A.].

so stesso, «tutta quella materia, che usava designare come storia e sistema delle relazioni tra lo Stato e la Chiesa»³.

E le sue lezioni, ma anche l'appendice da lui inserita nella edizione italiana, di cui fu il curatore, del «Trattato di diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico» del suo maestro Emil Friedberg⁴ rivelano l'interesse dello studioso torinese per questa specifica tematica, alla quale consacrò sempre una parte significativa del suo corso annuale di diritto ecclesiastico.

Quando nei tardi anni '60, un insegnamento con questa denominazione venne inserito nella tabella della facoltà di scienze politiche, il riferimento a Ruffini fu immediato, tanto che un testo, costruito sulla base degli appunti litografati delle lezioni da lui tenute tra il 1908 e il 1924 vide la luce con il titolo di «Relazioni tra Stato e Chiesa»⁵.

Sarebbe, tuttavia, superficiale ritenere che solo nel caso di Ruffini, l'accostamento tra studio del diritto ecclesiastico e approccio storico sia così immediato. La vicenda delle discipline ecclesiasticistiche in Italia mostra come, in esse, la dimensione storica abbia radici profonde. È un fatto indubitabile, se mi è concessa questa espressione, che essa fa parte del patrimonio genetico della disciplina, tanto che, nella produzione scientifica degli studiosi di diritto ecclesiastico, difficilmente manca un'opera di interesse storico sulle relazioni tra Stato e Chiesa, o sulla ricostruzione del pensiero di qualche uomo politico significativo o di un dibattito parlamentare su questo tema.

Non si tratta solo dei maestri, dal Ruffini, appunto, allo Scaduto⁶, a Jemolo, il cui «Chiesa e Stato in Italia» rappresenta ancora oggi un punto di riferimento insostituibile per il ricercatore in questo settore, ma anche di studiosi come Vincenzo Del Giudice, il quale, malgrado si sia atteggiato ad «antistorico», ha pubblicato nel 1947 un lavoro sulla Questione Romana e i rapporti tra Stato e Chiesa fino alla Concilia-

³ Ibid., p. 66.

⁴ E. FRIEDBERG, *Trattato di diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*. Edizione italiana riveduta ed annotata da F. Ruffini, Torino, 1893.

⁵ F. RUFFINI, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici*. A cura di F. Margiotta Broglio, Bologna, il Mulino, 1974.

⁶ F. SCADUTO, *Stato e Chiesa nelle due Sicilie dai normanni ai giorni nostri (sec. XI-XIX)*, Palermo 1887 [ripubblicato nel 1969 a cura dell'Assemblea Regionale Siciliana, con una prefazione di A. C. Jemolo N.d.A.].

zione ⁷, come d'Avack ⁸ che dedica a tali temi una parte cospicua del suo trattato o, per citare, tra gli altri, un solo nome, Andrea Piola ⁹.

A questa tradizione non si sono sottratte neppure le generazioni successive e gli studiosi che hanno sostenuto la necessità di un approccio di carattere esclusivamente giuridico al diritto canonico e a quello ecclesiastico, i quali, a partire da Magni, da Gismondi o da Giacchi hanno prodotto pregevoli monografie sul dibattito avvenuto nel parlamento piemontese sulle leggi Siccardi, sul nuovo giurisdizionalismo italiano della fine del secolo scorso, sull'evolversi della nozione dello stato laico.

E tra coloro che insegnano oggi nelle università italiane, molti, e tra di essi mi limito a ricordare solo Gaetano Catalano e Francesco Margiotta Broglio, cui va riconosciuta una particolare sensibilità a questa dimensione della ricerca, presentano, tra le loro opere, lavori che si collocano nella tradizione di chi è stato, direttamente o indirettamente, il loro maestro. D'altra parte, a dimostrare l'interesse degli ecclesiasticisti ad un approccio storico basta ricordare il numero e la qualità dei contributi presenti nel volume dedicato alla legislazione ecclesiastica, degli atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, svoltosi nel 1965 ¹⁰.

«Storia e sistemi delle relazioni tra Stato e Chiesa» viene inserito dal DPR 31 ottobre 1968, núm. 1189 tra quelli previsti per il biennio specialistico del corso di studi per il conseguimento della laurea in scienze politiche. Questa decisione avviene nel contesto della riforma del *curriculum* previsto per i laureati in scienze politiche elaborata dalla commissione che prese il nome da Maranini e Miglio, i presidi delle due facoltà, la Cesare Alfieri di Firenze e quella dell'Università Cattolica, che erano, sotto molti punti di vista, le più significative del panorama dell'università italiana di quegli anni.

⁷ V. DEL GIUDICE, *La questione romana tra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione. Con considerazioni sui Patti Lateranensi e sull'art. 7 della Costituzione repubblicana*, Roma, Ateneo, s.d. [1947].

⁸ P. A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Le fonti. Storia e sistemi di relazioni tra Stato e confessioni religiose. La problematica della libertà religiosa. La Chiesa cattolica*, Milano, Giuffrè, 1978.

⁹ A. PIOLA, *La questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, Genova, 1931 [ora Milano, Giuffrè, 1969. N.d.A.].

¹⁰ *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*. Vol. V°/1: *La legislazione ecclesiastica*, Vicenza, Neri Pozza, 1967.

Il suo obiettivo generale era quello di offrire ai laureati una preparazione pluridisciplinare, nella quale la formazione, anche giuridica, venisse meglio collocata in un prevalente contesto politologico e «Relazioni tra Stato e Chiesa» viene giudicato un insegnamento capace di introdurre gli studenti all'acquisizione di quel patrimonio, culturale e tecnico insieme, che costituisce la base della sensibilità interdisciplinare, ritenuta specifica e fondamentale per i laureati in scienze politiche.

Presso l'Università Cattolica di Milano verrà attivata e affidata ad Antonino Consoli la prima cattedra di «Storia e sistemi dei rapporti tra Stato e Chiesa»¹¹.

La scelta compiuta dalla commissione Maranini-Miglio di collocare in un quadro più ampio l'insegnamento dello studio delle relazioni tra Stato e Chiesa verrà confermata dalle ricerche compiute negli anni successivi. Esse hanno confermato, infatti, che «il complesso di istituzioni, regole, situazioni che danno vita ai sistemi vigenti di relazioni con le diverse confessioni religiose, appare una complicata struttura formata da elementi giuridici e elementi non giuridici, ma che hanno un gran valore per lo storico e per il politico»¹². Inoltre, l'accentuarsi

¹¹ Antonino Consoli che, nei suoi primi lavori si era piegato su temi, quali il vilipendio della religione e l'attività amministrativa della chiesa cattolica nell'ordinamento italiano, pubblicava nel 1964 un lavoro di taglio storico (*Dalla politica ecclesiastica della Destra all'attuale reciproca autonomia dello Stato e della Chiesa*, Milano, Giuffrè, 1964), che si proponeva di guardare sinteticamente alla politica ecclesiastica dello stato unitario, per evidenziare il mutamento intercorso tra gli anni dell'insorgere della questione romana e quelli nei quali venne elaborato il testo costituzionale.

A ciò lo portava la tradizione che, attraverso il suo maestro, Orio Giacchi, lo rendeva partecipe del clima culturale dei docenti che, sia pure non sempre con rapporti felici con padre Gemelli, si erano susseguiti nell'insegnamento delle discipline ecclesiasticistiche dopo la costituzione della facoltà di giurisprudenza dell'Università Cattolica, da Jemolo che insegnò dal 1925 al 1927, a Del Giudice che gli successe dal 1927 al 1941, sino allo stesso Giacchi che, dopo essere stato chiamato alla cattedra di diritto canonico nel 1939 e a quella di diritto ecclesiastico nel 1941, proseguirà il suo magistero sino al 1982, e negli ultimi anni avrà l'insegnamento di «relazioni tra Stato e Chiesa».

Per uno studio delle vicende dell'insegnamento delle discipline ecclesiasticistiche nella facoltà di giurisprudenza dell'Università Cattolica, cfr. *L'insegnamento del diritto canonico nell'Università Cattolica del Sacro Cuore dalle origini alla nuova codificazione*. A cura di C. Minelli, Milano, Vita e Pensiero, 1992 [Estratto da Jus, a. XXXIX, settembre-dicembre 1992], in particolare F. MARGIOTTA BROGLIO, *Arturo Carlo Jemolo e Vincenzo Del Giudice*, pp. 225-267.

¹² F. MARGIOTTA BROGLIO, «Laicità degli Stati e libertà delle Chiese nell'Europa dei Dieci», in: *Città & Regione* a. 8/n. 6, dicembre 1982, p. 19.

dell'aspetto comparatistico, conseguente al processo di integrazione europea, con lo spazio sempre più rilevante dato alle indagini sull'Europa comunitaria, ha confermato la necessità di integrare la dimensione diacronica del succedersi dei modelli di relazioni, tradizionale per gli studiosi di diritto ecclesiastico, con quella sincronica che ne studia la presenza in uno spazio geopolitico dato e che richiede una maggiore attenzione proprio alla complessità di tali modelli e alla incidenza dei fattori che li determinano.

I numeri monografici che «Città & Regione», nel 1982, e «Conscience et liberté», nel 1986, hanno dedicato al rapporto tra stato e confessioni religiose in Europa, rappresentano un segno di continuità con una dimensione comparatistica, peraltro, tradizionale nei cultori delle discipline ecclesiasticistiche italiane¹³, come dimostra l'attenzione al diritto concordatario comparato di studiosi appartenenti a scuole diverse, quali Piola, Ciprotti e Margiotta Broglio¹⁴.

La pubblicazione dei colloqui organizzati annualmente dal *European Consortium for Church-State Research* e alcune recenti pubblicazioni dedicate alla disciplina del fenomeno religioso in Europa¹⁵ dimostrano come la preoccupazione comparatistica continui a segnare la dottrina ecclesiasticistica, e quella italiana in particolare.

2. L'insegnamento di cui stiamo parlando ha posto, in questi anni, non pochi interrogativi. Le aporie più rilevanti sono state tradizionalmente collegate alla dialettica, sorta in sede epistemologica, in ordine alla nozione di sistema di relazioni tra Stato e Chiesa e alla definizione

¹³ Tra gli altri cfr. C. MIRABELLI, «L'interesse tradizionale della dottrina ecclesiasticistica italiana per l'esperienza giuridica europea», in: *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*. v. II,°, t.2.°, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 1-24, e più recentemente C. MIRABELLI, «Diritto ecclesiastico e comparazione giuridica», in: F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 9-85.

¹⁴ A. PIOLA, *Stato e Chiesa dopo il Concilio*, Milano, Giuffrè, 1968; P. CIPROTTI- A. TALAMANCA, *I concordati di Pio XII (1939-1958)*, Milano, Giuffrè, 1976; P. CIPROTTI, E. ZAMPETTI, *I concordati di Giovanni XXIII e dei primi anni di Paolo VI (1958-1974)*, Milano, Giuffrè, 1976; F. MARGIOTTA BROGLIO, «L'istituto concordatario negli Stati totalitari e negli Stati democratici», in: *I problemi di Ulisse*, 1980, fasc. LXXXIX, pp. 4 ss.

¹⁵ F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni...* cit; S. FERRARI, I. C. IBAN, *Diritto e religione in Europa Occidentale*, Bologna, il Mulino, 1997; G. ROBBERS [ed], *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Baden-Baden, Nomos, 1996.

del rapporto tra diritto e storia nel campo del diritto ecclesiastico. Ma credo si possa affermare non solo che tali problematiche tradizionali hanno assunto oggi una dimensione diversa, ma anche che si vanno manifestando questioni nuove rispetto al passato. Queste ultime sono connesse a quello che è stato recentemente definito «il dilemma» nel quale si troverebbero la religione e le chiese. Da un lato «la Chiesa abbandona lo spazio e il campo della rivendicazione pubblica [e] viene in fondo consegnata alla sfera del privato e della pura interiorità», dall'altro, qualora il fattore religioso e la chiesa rivendichino la loro natura di elementi fondamentali del pluralismo sociale, «si avrà l'impressione che religione e chiese si *intromettano* in altri settori della vita che non appartengono loro»¹⁶.

Quanto alle prime, il riaprirsi, anche per una serie di evenienze contingenti, della discussione sulla laicità dello stato evidenzia come un tema tradizionale nel dibattito politico e giuridico, abbia acquisito, nella società contemporanea una connotazione nuova.

L'aporia, che attiene alla nozione di sistema, affonda le sue radici nella difficoltà a uscire da una comprensione meramente giuridica della nozione stessa, alla luce del fatto che, come ha concluso qualche studioso «un sistema di relazioni tra Stati e Chiese è un insieme di elementi politici e istituzionali ben più ampio e complesso della determinazione concettuale del *tipo giuridico* di rapporti tra società civile e società religiosa» e che la sua «riduzione a tipologie cristallizzate che prescindano dalla rilevanza delle realtà –ideologica e politica– della positiva regolamentazione del fenomeno religioso in un dato momento storico e in uno specifico ordinamento giuridico può essere di qualche utilità solo per un preliminare, approssimativo orientamento empirico che non pretenda di trarre conclusioni»¹⁷. E anche altri sono pervenuti alla conclusione che, in questo campo, il ricercatore deve constatare il fatto che «per cedere all'impulso definitorio e classificatorio e per l'essere solo attenti alle questioni di forma, sia stata forzata la realtà

¹⁶ K. LEHMANN, «Religione: fatto privato e realtà pubblica. La Chiesa nella società pluralistica», in: *Notiziario CEI*, núm. 8, 30 novembre 1996, p. 270.

Si tratta della relazione tenuta dal presidente della Conferenza episcopale tedesca al IX° Simposio dei Vescovi d'Europa nel settembre 1996 a Roma.

¹⁷ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Laicità...*, cit., p. 19.

e siano state formulate tesi che non resistono alla verifica scientifica»¹⁸.

A porre in crisi la nozione di sistema ha contribuito, inoltre, come ha scritto Finocchiaro, il fatto che «la dottrina... ha privilegiato una chiave di lettura... che mettesse in risalto la posizione soggettiva dell'individuo, credente o non, nei confronti sia dello Stato sia delle confessioni religiose»¹⁹, togliendo significato alla teoria che vedeva, soprattutto nel caso della Chiesa cattolica, il nucleo centrale nel rapporto che si determinava tra due ordinamenti giuridici, quali erano, appunto, lo Stato e la Chiesa. E da un altro punto di vista, sono stati constatati i limiti dei concordati ed è stato ribadito che gli «accordi tra due ordinamenti che hanno natura e finalità diverse e spesso contrastanti, non sono idonei a soddisfare insieme le imprescindibili esigenze dello stato e delle chiese»²⁰.

L'affermarsi di una posizione dottrinale che guarda al diritto ecclesiastico come al settore delle discipline giuridiche che studia la normativa del fenomeno religioso, inteso nella sua duplice configurazione di interesse individuale e collettivo, depotenzia di molto il significato scientifico dello studio dei sistemi di relazioni, la cui importanza viene recuperata in termini di mera ricognizione storica.

Il processo di secolarizzazione della società che ha prepotentemente segnato la storia della società europea in questo secolo e che ha portato giuristi, storici e sociologi a guardare allo spazio della religione sempre più come ad un problema di coscienza, ad una opzione volontaria e individuale, ha favorito una tale tendenza. Infatti, pur se tutti riconoscono che le credenze religiose comportano di per sé cerimonie e celebrazioni pubbliche, si è venuta abbastanza naturalmente superando la nozione di rapporto interordinamentale che ha costituito, nel declino dei sistemi separatisti avvenuto nel corso del XX° secolo, il presupposto del modello di rapporti esistente in molti paesi europei.

¹⁸ C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, il Mulino, 1992, p. 16.

¹⁹ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*. Quarta edizione, Bologna, Zanichelli, 1995, p. 5.

²⁰ S. LARICCIA, «Laicità dello Stato e democrazia pluralista in Italia», in: *Il principio di laicità nello Stato democratico*. A cura e con introduzione di M. Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996, p. 152.

Lo stesso modello concordatario presenta, in questo scorcio di secolo, i segni di una evoluzione di non facile lettura.

Per un verso, come nel caso dell'Italia e della Spagna, ma anche per quanto riguarda gli accordi con Malta, con l'Ungheria, con S. Marino e con la Croazia, si potrebbe concludere che è stata abbandonata la pretesa di abbracciare «tutto il regolamento generale delle relazioni tra le due potestà»²¹ e si è preferito articolare la materia in una serie di accordi particolari. In altri casi, al contrario, come nei concordati con la Polonia e con la Sassonia, e con gli stati tedeschi la S. Sede ha seguito il modello tradizionale.

Pur considerando la situazione particolare dell'Italia, dove ha indubbiamente avuto un peso la qualificazione che l'art. 7 della costituzione ha dato ai Patti Lateranensi, per cui, anche a causa dei dibattiti che ne sono nati, si è voluto *deconcordatizzare* taluni settori delle relazioni, tutto ciò ha portato ad un allargamento delle materie inserite negli accordi e ad una «specializzazione» delle intese concordatarie.

Questo propone sicuramente qualche difficoltà allo studioso che deve ricostruire il sistema delle fonti, ricorrendo sempre più alla figura della fonte atipica, ma salvaguarda il principio dell'autonomia delle confessioni religiose, presente in molte costituzioni, senza necessariamente utilizzare, nel caso della Chiesa cattolica, il modello del concordato, «accordo completo»²² e chiuso in se stesso, tipico di questo secolo. Allo stesso tempo viene evitata la pura e semplice riconduzione al diritto comune, che si presenta difficoltosa in una società complessa e articolata come quella contemporanea.

Inoltre, come si è detto, la secolarizzazione delle istituzioni è stata seguita dalla crescente privatizzazione del fenomeno religioso, tanto che, come ha notato Lehmann, nella relazione citata, può essere considerata «la forma sociale moderna dominante della religione»²³ e tutto

²¹ P. A. D'AVACK, «Concordato ecclesiastico», in: *Enciclopedia del diritto*. Vol. VIII^o, Milano, Giuffrè, 1961, p. 448.

²² Rimando per un approfondimento e soprattutto per le tesi, a mio avviso fondamentali sostenute in questo campo da mons. Eugenio Pacelli, allora segretario della Congregazione degli affari ecclesiastici straordinari, a R. ASTORRI, *Le leggi della chiesa tra codificazione latina e diritti particolari*, Padova, Cedam, 1992, in particolare pp. 208-216, e a R. ASTORRI, «Stato e Chiesa tra *tentazione separatista* e opzione concordataria. Considerazioni sull'influenza della codificazione nell'ordinamento canonico», in: *Panorami*, 5, 1993, pp. 195-225.

²³ K. LEHMANN, *Religione...*, cit., p. 271.

ciò ha portato ad una rottura della coerenza intrinseca dei modelli che ha conferito maggiore forza all'obiezione, giustificata in sede di constatazione fenomenologica, che la nozione di sistema assume oggi una pesante connotazione nominalistica.

Il separatismo ha accentuato, anche nel contesto europeo, quelle diversità che il Ruffini aveva evidenziato, tra i modelli nordamericano e francese. Infatti il sistema sorto nella ex-Unione Sovietica, così pesantemente segnato dalla impronta ateistica, che taluno ha potuto definirlo «confessionismo ateo», viene a confermare la deriva nominalistica cui si è fatto cenno. Il fatto, poi, che nei manuali, modelli diversi tra di loro, come quelli irlandese, francese, dove poi è in vigore una clausola, quella della prenotificazione ufficiosa, tipica dei regimi concordatari, e belga possano essere, paradossalmente, ricondotti allo stesso comune denominatore del separatismo non fa che confermare la tesi della grave difficoltà che si presenta a chi voglia impostare a livello scientifico uno studio dei sistemi di relazioni, difficoltà che ha recentemente indotto Cesare Mirabelli a parlare di «paesi a regime di formale separazione, che tuttavia sono così diversi per tradizioni, istituzioni politiche, disciplina normativa e prassi amministrative e giurisprudenziali relative al fenomeno religioso individuale, collettivo ed istituzionale, da offrire un panorama di una tale molteplicità di *separatismi*, da rendere poco significativo un termine di classificazione che abbraccia tanto difformi esperienze»²⁴.

Analoghe considerazioni vanno fatte per quei paesi nei quali è presente il modello della chiesa di stato.

Si tratta, per rimanere nell'ambito dell'Unione Europea, dei paesi dell'Europa del nord, della Gran Bretagna e della Grecia. Nell'Europa del Nord, dove, peraltro, sono in vigore, talora, costituzioni che risalgono al secolo scorso, si presenta all'osservatore un quadro così radicalmente diverso da quello della Grecia, dove, pure la religione ortodossa è considerata religione dominante, da giustificare chi considera una mera finzione giuridica la riconduzione al medesimo modello dei sistemi vigenti in questi paesi. O, ed è forse la situazione più significativa, come la Norvegia, nella cui costituzione sono tuttora presenti disposizioni per le quali la maggioranza dei membri del governo deve

²⁴ C. MIRABELLI, «Diritto ecclesiastico e comparazione giuridica», in: F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni...*, cit., p. 51.

essere di religione luterana, che obbligano i titolari di talune uffici statali ad educare i figli nella religione nazionale e che riservano al sovrano, unicamente in campo religioso, diritti che, negli altri campi, sono stati cancellati dalla democrazia parlamentare.

E che non si tratti di un problema che, nell'Europa contemporanea, è fatalmente condannato a scomparire, viene confermato dal fatto che il modello della «religione nazionale sintesi dei valori culturali e sociali di un popolo e della chiesa come istituzione nazionale» ha trovato, dopo la fine dei regimi comunisti e dei modelli di rapporto con le confessioni da essi adottati, una nuova fioritura, creando, almeno nel breve periodo, i presupposti per una nuova fioritura di un modello assimilabile a quello della chiesa di stato²⁵.

Se, come è stato recentemente osservato, «la pretesa di costruire modelli teorici capaci di spiegare le scelte normative operate in ciascun caso concreto è una pretesa vana»²⁶, si deve anche aggiungere che la più recente evoluzione dei sistemi di relazione è stata caratterizzata più che dal dato giuridico, dal fenomeno sociologico per il quale «la religione [che] viene considerata funzionale per le situazioni più penose nel sistema globale della vita sociale» diviene «un sottosistema a se stante nel quale prevalgono norme proporzionalmente utilitaristiche valide solo in esso»²⁷. E tale fatto influisce profondamente sulla normativa statale del fenomeno religioso.

Anche il termine «chiesa», che compare nella denominazione dell'insegnamento richiede una qualche riflessione. L'uso del singolare è certamente anacronistico, in quanto un sistema di relazioni in «società europee, democratiche e secolarizzate, che vivono l'esperienza del pluralismo confessionale e ideologico quasi integrale»²⁸ non può avere, in nessun caso, come termine di riferimento una singola chiesa, ma pure la eventuale sostituzione con la denominazione «chiese o confessioni» non sarebbe oggi soddisfacente. La pluriformità con cui si manifesta il fenomeno religioso nella società contemporanea rende inadeguate tali denominazioni, se si vuole ricomprendere nell'insegnamento la globa-

²⁵ S. FERRARI, «Le vin nouveau et le vieux fût. Tolerance, religion et loi dans l'Europe d'aujourd'hui», in: *Conscience et liberté*, núm. 50, 1995, p. 111.

²⁶ S. FERRARI, I. C. IBAN, *Diritto...*, cit. p. 193.

²⁷ K. LEHMANN, *Religione...*, cit., p. 270.

²⁸ C. CARDIA, *Stato...*, cit., p. 9.

lità delle relazioni tra stato e religioni. Del resto l'ebraismo, la cui presenza nello spazio geografico europeo è da sempre uno dei segni più drammatici di contraddizione, non può essere totalmente ricondotto alla cifra interpretativa della confessione, come dimostra la diversità esistente tra talune disposizioni delle intese tra il governo italiano e l'unione delle comunità ebraiche e quelle con altre confessioni religiose ²⁹.

L'affacciarsi sullo scenario europeo dei nuovi movimenti religiosi, inoltre, propone all'attenzione dell'ordinamento esperienze religiose che sfuggono, almeno in parte ai parametri abituali con cui la dottrina ha identificato non solo la nozione di chiesa, ma anche quella di confessione.

Come ha osservato Mario Tedeschi, «la nuova frontiera religiosa non è più questione che riguardi gruppi minoritari, per lo più cristiani, quasi tutti immedesimati nell'evoluzione storica e legislativa del nostro ordinamento –interni ad esso– ma realtà molto più complesse e sfaccettate, che pongono problemi non solo religiosi, ma anche politici» ³⁰. A tutto ciò va poi aggiunto che «funzioni manifeste e funzioni latenti delle religioni, nelle società tradizionali, come in quelle avanzate, coesistono con le diverse forme collettive che gli interessi religiosi possono assumere (chiese, confessioni, movimenti, associazioni, gruppi informali, gruppi scismatici, congregazioni, comunità, ecc.)» e che «lo stesso processo di secolarizzazione... esclude che possano essere le società civili a dettare regole per la definizione delle forma che questi interessi devono assumere per diventare titolari dei diritti fondamentali e per

²⁹ Cfr., per una sintesi delle posizioni emerse in dottrina sulla nozione di confessione R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 100-105, e S. FERRARI, «La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)», in: *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*. A cura di V. Parlato e G.B. Varnier, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 19-47, e l'ampia bibliografia ivi citata. Per quanto riguarda l'ebraismo, vedi, da ultimo, anche la legge 20 dicembre 1996, n. 638, che recepisce la modifica dell'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane sul finanziamento pubblico dello stato. Secondo la nuova legge la quota dell'8 per mille dell'IRPEF destinata agli ebrei, potrà essere utilizzata, oltre che per le finalità istituzionali dell'Unione e per la salvaguardia del patrimonio artistico e culturale, «per interventi sociali volti in special modo alla tutela della minoranze contro il razzismo e l'antisemitismo», allargando notevolmente lo spettro delle finalità per cui viene impiegata la quota dell'8 per mille.

³⁰ M. TEDESCHI, «Cristianesimo e islamismo. Presupposti storico-giuridici», in: *La presenza islamica nell'ordinamento italiano*, Napoli, Jovene, 1996, p. 41.

avere diritto, con le modalità previste da leggi generali, alla tutela da parte di ordinamenti giuridici che non sono più legittimati dalla *SS. Trinità* o dalla *Grazia di Dio*»³¹.

Malgrado le raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e del Parlamento Europeo arrivino, come nel caso di quella del 29 febbraio 1996³², a mettere in guardia dal riconoscere automaticamente ai nuovi movimenti la qualifica di confessione o di associazione religiosa, la presenza del principio che, parlando dell'ordinamento italiano, uno studioso ha definito «formale e solenne riconoscimento... della distinzione irriducibile, ovvero della separazione, fra ordine statale e ordine confessionale... fra sistemi o tavole di valori propri della società civile e della società religiosa, non necessariamente confligenti, beninteso, ma purtuttavia *ontologicamente* diversi»³³ impedisce allo Stato non solo di qualificare la natura di un'associazione come religiosa o meno, ma anche di imporle forme e modelli giuridici particolari.

3. Il rapporto tra diritto e storia è da sempre uno dei *topoi* del dibattito tra gli studiosi di discipline ecclesiasticistiche. Qualche anno fa, nel 1986, Silvio Ferrari ha parlato della «precarietà dei nuovi equilibri raggiunti tra storia e diritto» che sarebbe dimostrata dal «mancato rinnovamento degli studi di storia e sistemi delle relazioni tra Stato e Chiesa»³⁴ e, malgrado gli studiosi concordino su «l'esigenza che l'analisi dei diversi sistemi di rapporti tra Stato e Chiese sia costantemente

³¹ F. MARGIOTTA BROGLIO, «Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea», in: F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni...*, cit., p. 103.

³² Cfr. Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, «Raccomandazione», núm. 1.178 (1992), in: *Codice del diritto ecclesiastico*. A cura di S. Berlingò e G. Casuscelli, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 200-201; «Raccomandazione», núm. 1.202 (1993), in: *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica 1994/2*, pp. 454-456; PARLAMENTO EUROPEO, «Resolution on sects, 29 febbraio 1996», in: *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica 1996/2*, pp. 531-532.

³³ L. GUERZONI, «Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto ecclesiastico», in: *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*. A cura di Giuseppe Dalla Torre, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 123-124.

³⁴ S. FERRARI, «Il fattore metodologico nella costruzione del sistema del diritto ecclesiastico», in: *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Napoli, Istituto italiano di studi filosofici, 1988, p. 227.

sostenuta da una sensibilità storicistica e da una attitudine alla dialettica capaci di misurarsi, più che sulle formule, sui contenuti reali delle diverse legislazioni ecclesiastiche e sulla loro effettiva evoluzione»³⁵, tale auspicio non ha trovato sinora una grande attuazione.

Recentemente Giovanni Battista Varnier ha ricordato il ritardo degli studiosi nella ricostruzione della storia delle relazioni tra Stato e Chiesa in Italia e ha osservato che, pur in presenza di «una svolta per certi aspetti non meno significativa di quella del 1945-48, per quanto riguarda una ricostruzione di insieme siamo fermi alla politica ecclesiastica fascista e al dibattito in sede di Costituente»³⁶.

Secondo Varnier l'incapacità a cogliere il mutamento intervenuto, quando i cattolici, che ne avevano atteso la frantumazione, prima «operano per modificare lo stato unitario esistente (quindi lo accettano)» poi «diventano classe dirigente e [lo] controllano completamente»³⁷ va fatta risalire alla difficoltà di costruire un rapporto corretto tra diritto e storia, che ha portato i cultori del diritto ecclesiastico ad accettare una omologazione non sempre convincente con le altre discipline pubblicistiche.

La scelta degli studiosi di continuare a «operare secondo schemi... che sono sostanzialmente il frutto di una classe giuridica di formazione liberale», quando ancora il fenomeno del cattolicesimo politico non si era manifestato, tiene in vita una interpretazione che riduce il rapporto tra stato e chiesa al rapporto tra gerarchie ecclesiastiche e autorità civili e rende impossibile dare una «completa spiegazione» a una «parte della storia delle relazioni Stato-Chiesa dalla seconda metà del secolo scorso ad oggi»³⁸.

Una tale osservazione credo vada ampliata, in quanto sottolinea l'esigenza di analizzare con maggiore precisione il ruolo, non solo in Italia, del cattolicesimo politico, dalle sue origini, negli anni del *rallie-ment* leoniano, fino al suo dissolversi nella dinamica del cattolicesimo postconciliare e costituisce una chiave interpretativa di non poco significato per una conoscenza corretta delle vicende delle relazioni tra

³⁵ C. CARDIA, *Stato...*, cit., p. 26.

³⁶ G. B. VARNIER, «Stato laico e Stato cattolico in Italia», in: *Il principio...*, cit., p. 199.

³⁷ *Ibid.*, p. 205.

³⁸ *Ibid.*, p. 201.

Stato e Chiesa nell'ultimo secolo, relazioni che tendono a trasformarsi da rapporto tra due autorità e tra due ordinamenti in quello, molto più sfumato e fluido, tra «società religiosa» e «società civile».

Certamente, per quanto concerne l'Italia, la continuità della classe dirigente e la mancanza di «una pubblicistica solo apparentemente minore: come diari, memoriali, ricordi» hanno non poco contribuito a questo ritardo. E un esempio, a mio avviso, molto significativo, viene dalla testimonianza di Gianfranco Pompei, l'ambasciatore italiano presso la S. Sede nel periodo travagliato dei primi anni '70, che mostra con chiarezza come, in quegli anni, il punto di snodo fondamentale della politica ecclesiastica sia stata la presenza al potere del partito di ispirazione cattolica, molto di più che le questioni inerenti al rapporto tra i due ordinamenti³⁹.

L'attuale crisi politica italiana che ha comportato, anche per l'Italia, la fine dell'unità politica dei cattolici, e quella della cosiddetta anomalia italiana, segnala con forza che la dimensione politologica incide più profondamente di quanto non si sia pensato sulle forme e sulle modalità nelle quali si concretizza il cattolicesimo politico, e, di conseguenza, sulle relazioni tra Stato e Chiesa. Pur in ritardo rispetto ad altri paesi europei nei quali il movimento cattolico intransigente aveva celebrato i suoi fasti, anche in Italia si è consumata definitivamente la divisione del voto politico dei cattolici e ciò va interpretato come una riprova delle affermazioni di Mayeur, per il quale «i partiti democratici cristiani, espressione politica dei movimenti cattolici, sono meno dipendenti dalla Chiesa e dalla gerarchia di quanto non si voglia far credere abitualmente»⁴⁰. Da qui deriva l'ovvia considerazione dell'importanza della ricerca di strumenti nuovi nell'analisi delle relazioni tra Stato e Chiesa, per ricostruire un approccio ai modelli, o addirittura nuovi modelli, sulla base di riferimenti teologico-giuridici, politologici e storici che fuoriescano dagli eccessivi schematismi, frutto di un quadro interpretativo che risente di categorie non più capaci di sostenere una analisi interpretativa soddisfacente.

In questo quadro un fatto nuovo è costituito dalla recentissima pub-

³⁹ G. F. POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano. Diario 1969-1977*. A cura di P. Scopola, Bologna, il Mulino, 1994.

⁴⁰ J. M., MAYEUR, «Pio XII e i movimenti cattolici in Europa», in: *Pio XII*. A cura di A. Riccardi, Roma-Bari, Laterza, 1984, p. 45.

blicazione di un manuale di diritto ecclesiastico che propone la tematica di cui stiamo trattando in termini «sostanzialmente» nuovi⁴¹.

Nel nuovo testo del Cardia è stata, infatti, inserita una ampia premessa alla trattazione di diritto positivo, nella quale il docente romano, con aggiunte e modifiche sostanziali, ha rivisitato l'approccio alla problematica dei sistemi, adottato nella prima parte del suo «Stato e confessioni religiose».

Si tratta di un ritorno alla tradizione che merita qualche riflessione. La manualistica aveva, infatti, progressivamente abbandonato, riducendola ai minimi termini una materia, cui pure, come ricorda lo stesso Cardia, non solo Scaduto e Ruffini, ma anche due loro allievi, Jemolo e D'Avack, avevano dato largo spazio.

L'ecclesiasticista romano giustifica dunque la sua scelta, richiamandosi alle tradizioni della disciplina. Propone, però, anche un'altra ragione che definisce «contingente», rivendicando, «nel momento in cui affiora nelle università la tendenza ad affidare alla scienza giuridica un compito essenzialmente tecnico», l'urgenza che «il diritto ecclesiastico (insieme ad altre discipline giuridiche) tenga fermo e trasparente il proprio carattere culturale, senza il quale perderebbe autonomia e con il tempo, la stessa ragion d'essere»⁴². Senza entrare nel merito di quest'ultima considerazione legata al dibattito sulla funzione delle facoltà di giurisprudenza e sul loro ruolo nella preparazione di giuristi, che non siano solo *tecnici del diritto*, interessa, per le riflessioni che andiamo conducendo, porsi qualche interrogativo sui motivi che hanno indotto Cardia a ridare spazio ad una tradizione di fatto caduta in desuetudine.

Le novità fondamentali del manuale sono, a mio avviso, due: innanzitutto viene dato un grande rilievo alle premesse teoriche dei rapporti tra Stato e Chiesa con una ricostruzione del pensiero della Chiesa che, partendo dai primordi dell'era cristiana arriva sino ai nostri giorni, in secondo luogo viene notevolmente ridotta, rispetto al testo precedente, la parte dedicata ai sistemi in quanto tali.

In linea generale credo che la scelta dell'autore di risalire così a ritroso nel tempo e di ridurre la parte sui sistemi a favore di quella

⁴¹ C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, il Mulino, 1996.

⁴² *Ibid.*, p. 12.

sulla teoria dei rapporti segnali ulteriormente la fase di transizione in cui versa la disciplina.

È cresciuta, infatti, l'urgenza di individuare nuovi parametri con cui ricostruire un approccio sistemico alle relazioni tra Stato e Chiesa, che tenga anche conto dei nuovi orientamenti dell'ordinamento canonico (e della canonistica), passato, per dirla con uno dei più efficaci fautori di questa impostazione da una «elaborazione di un sistema giuridico confessionale il cui compito primario fu quello di garantire apologeticamente il diritto di cittadinanza della Chiesa cattolica come società perfetta nell'ambito culturale secolarizzato dell'evo moderno» a quella «di un sistema giuridico concepito esclusivamente come ordinamento giuridico ecclesiale, cioè come diritto interno alla Chiesa cattolica»⁴³.

Un segnale, anche questo del manuale del Cardia, della crisi della modernità e dell'urgenza di recuperare, nella ricostruzione dei sistemi di relazioni, premesse che sembravano scontate o superate dall'avvento ineluttabile del *moderno*.

4. Nel contesto di questa linea interpretativa va considerato anche il dibattito sulla laicità che si è aperto abbastanza sorprendentemente in Europa, oltre che in Italia. Se in società caratterizzate dalla secolarizzazione delle istituzioni e dalla privatizzazione della religione non può che suscitare una qualche sorpresa il ritorno al centro del dibattito del tema della laicità⁴⁴, va precisato che su questo hanno influito diversi fattori, taluni contingenti, altri legati a trasformazioni di lungo periodo.

Tra i fattori contingenti che hanno spinto in questa direzione vanno ricordate le sentenze delle corti costituzionali di alcuni stati. Così, in Italia, la Corte costituzionale ha definito il «principio supremo della laicità dello Stato» come «uno dei profili della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale della Repubblica» e, in Germania, dove la decisione della Corte Federale tedesca, che, ritenendo impossibile per lo Stato «creare una situazione in cui il singolo viene esposto all'in-

⁴³ E. CORECCO, «L'apporto della teologia alla elaborazione di una teoria generale del diritto», in: *Scienza giuridica e diritto canonico*. A cura di R. Bertolino, Torino, Giappichelli, 1991, p. 34.

⁴⁴ Per una riflessione sul dibattito in atto sulla laicità e per una bibliografia aggiornata, cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, «Il fenomeno...», cit. in: F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni...*, cit., pp. 221-223.

fluenza di una fede particolare, agli atti in cui questa fede si manifesta e ai simboli in cui essa si autorappresenta»⁴⁵, ha dichiarato incostituzionale la legge bavarese che imponeva l'affissione dei crocefissi nelle scuole hanno preso, a breve distanza di tempo, decisioni da considerare espressione di una medesima linea di tendenza, quella della rivendicazione del carattere *laico* dello stato istituzione.

Quanto alla Francia, il dibattito sul velo islamico, e in genere sulla presenza dell'Islam, che ha riproposto la questione della laicità della scuola, ha portato ad una serie di riflessioni che esorbitano dai limiti delle vicende legate alla vita scolastica e ha indotto qualche osservatore a sottolineare la necessità dell'elaborazione «d'une grande loi sur la liberté religieuse et ses conditions d'exercice, de façon de répondre aux besoins actuels» e ad augurarsi l'instaurazione di «rapports contractuels entre l'État et les religions»⁴⁶.

Più in generale, la diffusione in Europa di una religione, come l'Islam, nella quale la «distinzione tra religione, politica e diritto è molto meno netta che in Occidente»⁴⁷, tanto che rifiuta, talora in modo anche radicale, la categoria fondamentale del diritto ecclesiastico contemporaneo –cioè la libertà religiosa, intesa come «diritto di professare e manifestare la propria fede o convinzione», ma anche come «diritto a non subire, per questo motivo, alcuna discriminazione», con la quale è assolutamente incompatibile ogni «connessione di conseguenze penalmente rilevanti alla scelta di abbandonare una religione o la previsione di diritti e doveri differenziati e seconda della fede religiosa»⁴⁸– porta a mettere in discussione fattispecie giuridiche costruite faticosamente e che parevano acquisite definitivamente.

Se quelli che abbiamo indicato sono fattori contingenti, frutto, insieme, della evoluzione della società europea, del mutamento della concezione di religione e dei flussi migratori, il dibattito sulla laicità è, senza dubbio, anche il segno di una crisi della cultura giuridica propria

⁴⁵ Citato in J. LUTHER, «La croce della democrazia (prime riflessioni su una controversia non risolta)», in: *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1996/3, p. 682.

⁴⁶ M. BARBIER, *La laïcité*, Paris, 1995, citato da A. FERRARI, «L'Islam e la Repubblica, ovvero un interrogativo per il separatismo francese», in: *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*. A cura di S. Ferrari, Bologna, il Mulino, 1996, p. 159.

⁴⁷ S. FERRARI, «Introduzione», in: *L'Islam...*, cit., p. 7.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 9.

della società europea. La «società delle differenze» pone interrogativi ineludibili alla nozione moderna di «stato», frutto del processo di «de-teologizzazione della vita pubblica» e di «neutralizzazione dei contrasti sorti dalle guerre civili di religione»⁴⁹ avvenuto nei secoli XVI° e XVII°.

Secondo le notazioni di D'Agostino, «la crisi della laicità non è addebitabile a indebite aggressioni esterne [...], ma alla laicità stessa, nei limiti in cui è stata dilatata sì da farne una visione globale del mondo, una compiuta *Weltanschauung*, uno specifico paradigma teoretico-culturale»⁵⁰. La sua pretesa, di fronte alla impossibilità dei singoli di farvi fronte, individualisticamente e con le sole forze della coscienza, di socializzare i problemi con i quali si misurano, «promuovendo una regolamentazione *laica*, cioè assiologicamente neutrale, del mondo vitale» ha dilatato «fino all'inverosimile la giuridificazione minuta ed ossessiva della quotidianità»⁵¹.

Il sorgere di un orizzonte nuovo si è concretizzato, dapprima nel passaggio avvenuto in questo secolo dalla «figura o modello dello Stato neutrale ed agnostico che si autocomprende e definisce come Stato *ontologicamente* separato dalla società... e che, pertanto, scorge *la legittimazione della propria esistenza nella sua neutralità* rispetto alle opinioni, alle credenze e agli interessi degli individui, che hanno nella società civile il luogo per la loro libera espressione e per il loro soddisfacimento»⁵² a quella dello stato sociale, il cui interventismo «non soltanto si afferma nei meccanismi economico-sociali di sviluppo della persona, ma investe le stesse libertà fondamentali e le aggregazioni elementari della società civile»⁵³.

Il carattere stesso dello stato sociale impedisce, così, di ricondurre la sua crisi unicamente alla vicende del *welfare state*, che pure ne rappresentano un elemento essenziale. Ma ciò rida forza all'interrogativo, riproposto da Luciano Guerzoni, circa la tesi di Giacchi, secondo la quale «le profonde trasformazioni intervenute nella realtà dello Stato,

⁴⁹ C. SCHMITT, *Il nomos della terra. Il diritto internazionale dello «ius publicum europaeum»*, Milano, Adelphi, 1994, p. 164.

⁵⁰ F. D'AGOSTINO, «Ripensare la laicità: l'apporto del diritto», in: *Ripensare...*, cit., p. 43.

⁵¹ *Ibid.*, p. 45.

⁵² L. GUERZONI, «Il principio di laicità tra società civile e Stato», in: *Il principio...*, cit., p. 63.

⁵³ C. CARDIA, *Manuale...*, cit., p. 164.

con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico e sociale e con il conseguente superamento della separazione ottocentesca fra società civile e Stato, implicherebbero invero la *negazione dello Stato laico*»⁵⁴, e, soprattutto, da nuovo spazio al dubbio che nel passaggio, attraverso il quale il principio di neutralità si è trasformato in quello di non-identificazione si collochino le premesse non solo della crisi della laicità intesa come «categoria e forma costitutiva della modernità»⁵⁵, ma della modernità stessa, visto che «la figura dello Stato laico» rappresenta «la forma matura o, se si preferisce, il compimento dello Stato moderno europeo»⁵⁶. È infatti nella figura dello stato che la modernità ha trovato un punto di snodo fondamentale.

La stretta connessione posta dalla dottrina tra modernità e laicità si riverbera allora sulla problematica dei sistemi di relazione tra Stato e chiese che nella esperienza giuridica dello stato moderno hanno trovato la loro origine storica e la loro stessa possibilità ermeneutica. E la rilettura della laicità, che faccia tesoro dell'esperienza storica dell'evoluzione dei sistemi e dei fattori che su di essa hanno influito, pur se il sentiero per l'interprete appare stretto, si presenta come l'unico modo per non condannarsi a subire un'alternativa inaccettabile tra «identità giuridica europea» e «diritto delle religioni».

Il riaprirsi della questione della laicità, infatti, segna l'apparire di un interrogativo radicale che, partendo dalla riflessione secondo la quale, la società europea, la cui secolarizzazione ha trovato origine nella nascita dell'«ordinamento territoriale *Stato*, spazialmente in sé chiuso e sgravato del problema della guerra civile fra i ceti, le Chiese e le confessioni»⁵⁷ di fronte «alla prepotenza confessionale, che nel corso delle guerre tra fazioni religiose dei secoli XVI e XVII aveva fornito i motivi della peggiore crudeltà e della degenerazione della guerra in guerra civile»⁵⁸, si deve confrontare oggi con il «fatto esplosivo del problema derivato dall'aver escluso la questione *verità* a partire dalla quale una società realmente si tiene»⁵⁹. Anche il Cardia, sia pure in

⁵⁴ L. GUERZONI, *Il principio...*, cit., p. 75.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 73.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 63.

⁵⁷ C. SCHMITT, *Il nomos...*, cit., p. 145.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 164.

⁵⁹ K. LEHMANN, *Religione...*, cit., p. 265.

riferimento alla ricostruzione di un sistema di valori condivisi, riconosce l'esistenza di questa aporia quando coglie il rischio che nella società contemporanea cresca «un sistema potenzialmente schizofrenico. Da un lato fondato sulla convinzione che è possibile elaborare razionalmente i valori e le scelte etiche, e dall'altro impossibilitato a fare ricorso a tali valori perché il sistema stesso deve mantenersi sempre e comunque neutrale»⁶⁰.

5. Avvenimenti e processi recenti segnalano dunque che l'aporia posta dalla disciplina del fenomeno religioso urge ad una nuova coerenza sistematica nell'approccio allo studio delle relazioni tra Stato e confessioni religiose e del rapporto tra la loro autonomia e l'ordinamento civile.

Gli indizi di crisi dei modelli tradizionali, che si possono cogliere in Francia e in Germania, non vanno sottovalutati.

I sistemi di relazione esistenti in questi due Stati sono, senza ombra di dubbio, non solo i due modelli più tradizionali, ma anche i soli che, nati nella temperie dei primi anni del secolo, il primo nel 1905 e il secondo nel 1919, sono sopravvissuti ai mutamenti sociali e costituzionali, avvenuti in Europa nel corso della prima parte del secolo ventesimo. Entrambi risentono fortemente di una cultura giuridica liberale e, malgrado le apparenze, il modello tedesco presenta un impianto di fondo che appare debitore della influenza del separatismo francese. Quest'ultimo, che è stato un punto di riferimento per molti paesi che l'hanno imitato (ma anche abbandonato), è sopravvissuto sino ad oggi, malgrado il susseguirsi della varie «Repubbliche»; il sistema tedesco – che lo Stutz ha felicemente definito una separazione zoppicante, in quanto, malgrado l'affermazione dell'art. 137 della costituzione di Weimar, le chiese hanno mantenuto il loro *status* di enti di diritto pubblico – nato nel contesto parlamentare della Repubblica di Weimar ha resistito negli anni del regime hitleriano, e dopo aver segnato la storia costituzionale della Repubblica Federale Tedesca, si appresta, forse, a divenire il sistema della nuova Germania unita.

Entrambi i sistemi hanno potuto sopravvivere, a differenza di altri modelli, da un lato perché hanno interpretato una tradizione nazionale

⁶⁰ C. CARDIA, «Laicità, etica, spiritualità (frammenti di analisi)», in: *Il principio...*, cit., p. 114.

e dall'altro perché, pur riprendendo di fatto due modelli ottocenteschi, si sono rivelati permeabili a quegli aspetti della cultura e della sensibilità giuridica del XX° secolo che hanno alimentato lo stato sociale.

Il separatismo francese è entrato in crisi, almeno a prima vista, per la presenza di 4 milioni di musulmani in Francia, di cui la metà in possesso della cittadinanza francese⁶¹, ma è significativo che anche la chiesa cattolica e la comunità ebraica francese chiedano un superamento della laicità intesa come «neutralité par abstention», e che André Damien, che è stato consigliere per gli affari di culto del ministro dell'interno di uno degli ultimi governi francesi, abbia affermato, sia pure con una certa dose di provocazione che «la démocratie française est en crise en matière religieuse: pour la première fois l'État est désarmée, il a les mains liées et ne peut intervenir. Il subit sans pouvoir assumer [...] Il faut définir une nouvelle politique culturelle dégagee des rancoeurs du XIX° siècle. [...] Une réforme est nécessaire à court terme»⁶².

Di fronte a questa crisi una delle risposte possibili, partendo dalla constatazione che in molti casi, vengono a sovrapporsi il fattore religioso e quello sociale, tende a risolvere il problema dalla libertà religiosa in quello dell'integrazione sociale.

In Francia, la proposta, avanzata nel rapporto «Marchand» sui problemi della immigrazione, di risolvere la questione sociale, rappresentata dall'emarginazione dell'immigrazione musulmana, attraverso una deroga temporanea alla legge sulla separazione, per consentire un finanziamento diretto alle associazioni religiose⁶³, si presenta, appunto, come un tentativo di uscire dalla difficoltà, annullando la questione religiosa nella questione sociale.

Significativo del fatto che questa tendenza (o tentazione?) non è riscontrabile solo in Francia e rappresenta uno degli approcci *normali* al tema della integrazione degli immigrati provenienti dai paesi di cul-

⁶¹ Per questo e altri dati significativi, vedi, A. DAMIEN, «Y a-t'il une politique religieuse en France?», in: *Revue de droit canonique*, 45/2 (1995), pp. 362-364, e F. DASSETTO, «Il nuovo Islam europeo», in: *L'Islam...*, cit., pp. 13-28. In particolare per la Francia, vedi B. BASDEVANT-GAUDEMET, «Lo statuto giuridico dell'Islam in Francia», in: *Ibid.*, pp. 81-112, e A. FERRARI, «L'Islam e la Repubblica, ovvero un interrogativo per il separatismo francese», in: *Ibid.*, pp. 113-162

⁶² A. DAMIEN, *Y a-t'il...*, cit., pp. 371-372.

⁶³ Cfr. A. FERRARI, *L'Islam...*, cit., p. 157.

tura non europea, è la legge italiana sulla immigrazione e le condizioni dello straniero, che considera la religione, insieme alla razza e all'etnia o nazionalità, un elemento della policromia che definisce lo *straniero* ⁶⁴.

Sia che si parli, come all'art. 40, di conoscere e valorizzare le «espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri» o, come all'art. 41, di comportamento discriminatorio basato sulla «razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni o le pratiche religiose», la religione viene considerata un fattore costitutivo dell'identità antropo-culturale del gruppo e dell'individuo e ciò che si vuole tutelare non è tanto il diritto fondamentale di libertà religiosa, quanto piuttosto l'identità del gruppo o dell'individuo, offesa da un atto discriminatorio riferito anche o solo alla religione.

Quanto alla Germania, la possibilità della crisi nasce dal fatto che la riunificazione ha inserito in un sistema dall'equilibrio fragilissimo un grande numero di persone che si dichiarano agnostiche o atee.

La fragilità del sistema è insita nella stessa complessità dei suoi elementi. In esso convivono, infatti, la proclamazione del modello separatista e la possibilità del riconoscimento delle confessioni, alle quali vengono equiparate le associazioni «che perseguono il fine di coltivare in comune un'ideologia», quali corporazioni di diritto pubblico, la competenza dei *Länder* in materia di rapporti con le chiese, con la riserva allo stato federale della definizione del quadro di riferimento della legislazione ecclesiastica. Ancora il concordato con il *Reich* del 1933 coesiste con accordi a livello regionale con le chiese e, per di più, in alcuni *Länder* vigono concordati che risalgono agli anni tra le due guerre, mentre in altri, come la Sassonia, il concordato del 1996 riflette le mutate condizioni dello Stato e della Chiesa ⁶⁵.

6. Ed è proprio la ratifica dell'accordo con la Sassonia che induce a qualche riflessione non solo sulle vicende delle relazioni tra Stato e Chiesa in Germania, ma anche sulle evoluzioni più recenti dell'istituto concordatario. I concordati tedeschi rappresentano per il numero e per l'omogeneità, dovuta anche al ruolo del nunzio, mons. Pacelli, un pun-

⁶⁴ Cfr. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1997/2, doc. núm. 30.

⁶⁵ Il concordato tra la S. Sede e lo Stato Libero della Sassonia è stato firmato il 2 luglio 1996 e ratificato dal parlamento il 12 dicembre 1996.

to di riferimento essenziale per lo studio del modello concordatario in questo secolo. La possibilità che i nuovi *Länder* si orientino a superare il modello di Pio XI, come è avvenuto, a mio giudizio, nel caso della Sassonia, apre la strada ad una serie di riflessioni.

Infatti, dopo che la riforma del concordato del 1929 con l'Italia e di quello del 1953 con la Spagna ha indotto la dottrina a ritenere eccessivo il giudizio secondo il quale il Vaticano II aveva segnato la fine dell'istituto, proprio le nuove convenzioni sembrano confermare le linee di tendenza delineatesi in quegli accordi.

Il concordato con la Sassonia si affianca a quelli con la Spagna, con l'Italia e a quelli più recenti con la Polonia, con la Croazia e con l'Ungheria (di cui l'ultimo non ancora ratificato), per non parlare di Malta e di S. Marino, a costituire un *corpus* concordatario che ripropone la situazione degli anni successivi alla prima guerra mondiale, quando la S. Sede trovò nella nascita di nuovi stati nell'Europa centrale e nel mutamento politico e costituzionale intervenuto in Germania, l'occasione per avviare quella che venne definita una *Konkordatsära*.

Un primo elemento che contraddistingue i nuovi concordati è rappresentato, come si è osservato, dalla forma che hanno assunto. Con la eccezione del caso della Sassonia (dove per la verità era stato concluso un primo accordo limitato unicamente alla definizione delle circoscrizioni diocesane), sia che si presentino nella forma di più intese su argomenti specifici o in quella dell'accordo quadro cui ne seguono altri di rango minore, ci troviamo in presenza di una pluralità di accordi, e spesso di rango diverso.

Senza enfatizzare il valore dei vari modelli, la cui nascita è dovuta anche a fattori molto contingenti, come risulta dall'annotazione fatta dall'ambasciatore italiano presso la S. Sede nel suo diario, in data 14 giugno 1976, secondo la quale l'accordo con la Spagna era frutto della particolare situazione spagnola⁶⁶ e del contrasto interno alla Segreteria di Stato tra mons. Benelli e mons. Casaroli («Infatti mons. Sostituto... preconizzava il metodo dell'accordo formalmente diverso dal Concordato, mentre Mons. Casaroli tessava... la tela del Concordato»)⁶⁷, tanto

⁶⁶ Per questo contrasto vedi in particolare le annotazioni fatte da Pompei nel suo diario dopo una udienza con mons. Casaroli il 28 novembre 1973 (Cfr. G. F. POMPEI, «Un ambasciatore...», cit., p. 314) e quelle del 27 settembre 1975 dopo una udienza con mons. Benelli (Cfr. *ibid.*, p. 472).

⁶⁷ *Ibid.*, p. 497.

che l'esito spagnolo viene definito dallo stesso Pompei, che pure lo aveva guardato con una certa speranza, una procedura «per rappezzi», lo stesso ripetersi di questi modelli, indica che si è in presenza di una evoluzione che si va consolidando. Pur non intendendo soffermarmi sulle varie materie, alcune tradizionali, altre, come quella dei beni culturali, inserite *ex novo* negli accordi tra Stato e Chiesa, credo si possano sottolineare due punti particolarmente significativi del nuovo diritto concordatario europeo ⁶⁸.

Il primo è costituito dal riconoscimento del principio della cooperazione tra Chiesa e Stato, formulato spesso in termini tanto ampi e generali da qualificare il rapporto con la chiesa cattolica in modo nettamente diverso rispetto a quanto si poteva desumere dagli accordi precedenti. E da ciò derivano obblighi per lo Stato e nascono istituzioni e procedure che precedentemente erano il frutto di scelte politiche.

Due sono i concordati nei quali tale principio si esprime in forme radicalmente diverse, ma, entrambe, particolarmente significative.

Nella premessa all'accordo con Malta *de bonis ecclesiasticis temporalibus* del 28 novembre 1991 ⁶⁹, la S. Sede si richiama ai «principi affermati dal Concilio Ecumenico Vaticano II e sanciti dal Codice di Diritto Canonico circa l'uso dei beni temporali degli enti ecclesiastici» e alle «esigenze del bene comune della società maltese, soprattutto a riguardo delle maggiori attese sociali» per giustificare la stipula di un accordo «sul trasferimento allo Stato dei beni immobili ecclesiastici non utili per scopi pastorali» ⁷⁰. Il fatto che un concordato stabilisca il passaggio dalla Chiesa allo Stato di beni ecclesiastici con il vincolo per lo Stato di utilizzarli «per favorire la salvaguardia dell'ambiente e lo sviluppo dell'agricoltura, e per soddisfare i bisogni sociali più avvertiti nel Paese, quali l'edilizia popolare e i servizi di pubblica utilità, come pure per scopi umanitari, educativi, culturali» ⁷¹ rappresenta, non solo una modalità particolarmente significativa di attuazione della collabo-

⁶⁸ Va segnalato che la S. Sede ha firmato nel dicembre del 1997 un concordato con il Gabon. Si tratta del primo accordo organico con paese africano. Si tratta di un accordo quadro sul modello di quello italiano.

⁶⁹ «Conventio inter Apostolicam Sedem et Rem Publicam Melitensem de bonis ecclesiasticis temporalibus», in: *AAS* 85 (1993) n. 7, pp. 569-588.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 569.

⁷¹ *Conventio...*, cit., art. 2.1.

razione tra Chiesa e Stato, ma anche, nel contesto della storia europea degli ultimi due secoli, un fatto che chiude simbolicamente una stagione.

Un'altra forma particolare di attuazione del principio di collaborazione la si può ritrovare nel concordato con la Sassonia il quale, all'art. 2, prevede che «il governo dello Stato e i Vescovi diocesani si incontreranno regolarmente e in caso di bisogno per colloqui sulle questioni che tocchino il loro reciproco interesse o sono di particolare importanza per ambedue le parti», che «per una rappresentanza stabile dei propri interessi di fronte allo Stato e per una migliore informazione» venga nominato un incaricato e istituito «un Ufficio Cattolico come Commissariato dei Vescovi presso la sede del Governo»⁷² e infine stabilisce l'obbligo di assicurare «un'adeguata partecipazione della Chiesa cattolica nei progetti di legislazione e nei programmi che toccano i suoi interessi»⁷³.

Un secondo elemento da mettere in evidenza è il riemergere, soprattutto in qualche concordato con i paesi dell'Europa orientale, di una figura che sembrava tramontata. Da essi traspare, infatti, l'idea del ruolo nazionale della religione, che se non porta più alla proclamazione della chiesa di stato, tuttavia, basandosi sul ruolo da essa ricoperto nella costruzione dell'identità nazionale e nella fine dei regimi comunisti, riporta in vita alcuni istituti tipici degli stati confessionali.

Nel preambolo dell'accordo circa le questioni giuridiche con la Croazia si parla del «ruolo insostituibile della Chiesa cattolica nell'educazione del popolo croato», del «suo ruolo storico ed attuale nel campo sociale, culturale e pedagogico», e ancora della consapevolezza che «la maggioranza dei cittadini della Repubblica della Croazia fa parte della Chiesa cattolica». Nel preambolo dell'accordo sulla collaborazione in campo educativo e culturale si ribadisce, poi, «l'insostituibile ruolo storico ed attuale della Chiesa cattolica in Croazia nell'educazione etica e morale del popolo».

⁷² La creazione di un ufficio di rappresentanza dei vescovi presso lo Stato è prevista anche nell'accordo tra la S. Sede, Amburgo, il Meclemburgo-Pomerania, lo Schleswig-Holstein per l'erezione dell'arcidiocesi e della provincia ecclesiastica di Amburgo.

⁷³ Nel protocollo aggiuntivo si afferma l'obbligo dello stato a fornire una informazione tempestiva alla chiesa in modo che essa possa far conoscere la propria posizione prima della decisione. Nel caso di disegni di legge questa presa di posizione deve avvenire prima della presentazione del disegno di legge.

Da queste affermazioni derivano una serie di conseguenze di notevole rilievo in varie materie tradizionalmente oggetto di accordo tra Stato e Chiesa. Infatti nel concordato si stabilisce il riconoscimento della personalità giuridica pubblica alla chiesa cattolica e a tutte le persone giuridiche pubbliche ecclesiastiche che la possiedano in conformità alle norme del diritto canonico, cui viene aggiunto il diritto dell'autorità ecclesiastica di erigere, modificare, abolire o riconoscere le persone giuridiche ecclesiastiche, che deve solo darne comunicazione all'autorità statale per la relativa registrazione secondo le apposite leggi civili.

Anche in campo matrimoniale la possibilità che le decisioni dei tribunali ecclesiastici sulla nullità del matrimonio e quelle della Suprema Autorità della Chiesa sullo scioglimento del vincolo abbiano effetti civili in base alla sola comunicazione al tribunale competente si presenta come una sorta di ritorno a modelli del passato, che si giustifica solo con la posizione riconosciuta alla religione cattolica.

Dal canto suo, il concordato con la Polonia⁷⁴, pur in un contesto più attenuato parla, nel preambolo, di «ruolo che la Chiesa ha svolto nella storia millenaria dello Stato Polacco» e del «significato del pontificato di Sua Santità Giovanni Paolo II per la storia contemporanea polacca». E anche in questo caso viene stabilita la concessione del riconoscimento della personalità giuridica civile a tutte le istituzioni ecclesiastiche, territoriali e personali, sulla base della semplice notificazione della loro esistenza alle competenti autorità civili. Gli altri enti ecclesiastici possono, a loro volta, ottenerla sulla base della legge polacca, quando l'autorità ecclesiastica ne faccia richiesta.

Parallelo, ma almeno in parte convergente con l'accentuazione della cooperazione si presenta il nuovo ruolo assunto dalle conferenze episcopali, che, spesso, sono chiamate a trattare intese su temi particolari previsti in sede concordataria, e alle quali è riservato largo spazio nell'attuazione dei concordati, che ha portato ad una «nazionalizzazione» delle trattative.

Questa funzione nuova trova riconoscimento negli statuti delle conferenze che inseriscono le relazioni con le pubbliche autorità, tra le

⁷⁴ Il concordato con la Polonia firmato il 28 luglio 1993 è stato ratificato nel 1998.

loro competenze ⁷⁵, ma è insita nello stesso principio della cooperazione che comporta la moltiplicazione delle occasioni e dei livelli ai quali è possibile (e, a volte, necessario) siglare degli accordi.

La loro stessa molteplicità porta al superamento della concezione che ogni accordo interordanimentale si qualifichi, nel caso della Chiesa Cattolica, come rapporto concordatario, che è stata il presupposto della politica concordataria della prima metà del secolo. Ne consegue che il rispetto del principio della bilateralità non coincide con l'obbligo di accordi di rango concordatario e che, ad esempio in paesi come l'Italia e la Spagna, ma è anche il caso dell'accordo con la Croazia sulla collaborazione in campo educativo e culturale, che prevede ulteriori intese con la conferenza episcopale sull'accesso ai mezzi di comunicazione, in particolare la radio e la televisione e nel campo dei beni culturali, si stipulino accordi tra istituzioni che non sono sempre e comunque la S. Sede e il Governo.

7. Nel dibattito sul diritto delle religioni nell'Unione Europea si è recentemente inserito un elemento ulteriore, costituito dall'espansione della legislazione comunitaria che qualcuno teme possa interferire con la legislazione nazionale e quindi modificare, in alcuni ambiti, lo *status* acquisito nei vari paesi dalle religioni, soprattutto quelle con un più antico insediamento.

Il fatto che, come ha notato il Robbers, «le competenze dell'Unione Europea nelle questioni dell'educazione e della cultura, nel diritto dell'economia e del lavoro, nel diritto tributario e sociale, toccano direttamente o indirettamente anche le Chiese» ⁷⁶ ha indotto qualcuno a operare per introdurre nel trattato un articolo specifico per la salvaguardia dello *status* delle chiese. Tale preoccupazione è favorita anche dall'evoluzione in atto all'interno delle religioni, per cui, secondo Ferrari, «sebbene il trattato di Maastricht escluda dalle competenze dell'Unione le principali questioni che possono toccare direttamente i rapporti con le confessioni religiose, la trasversalità delle tematiche deborda facilmente dai confini prefissati» ⁷⁷.

⁷⁵ R. ASTORRI, «Gli statuti delle conferenze episcopali europee e la loro evoluzione più recente. Spunti per una prima analisi», in: *Winfried Schulz in memoriam* [in corso di stampa].

⁷⁶ G. ROBBERS, «Stato e Chiesa nell'Unione Europea», in: *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*. A cura di G. Robbers, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, p. 353.

⁷⁷ A. FERRARI, *L'Islam...*, cit., p. 157.

In questa linea si spiega la richiesta delle chiese dell'Unione Europea di inserire nel trattato di Maastricht una clausola, voluta fortemente da quelle tedesche, che salvaguardi lo *status* che gli ordinamenti nazionali degli stati membri dell'Unione hanno concesso alle chiese e ai culti⁷⁸ e, diventando uno strumento di difesa del modello di rapporti esistente, irrigidisca il principio del rispetto della «identità storica, culturale e linguistica degli Stati membri, nonché la loro struttura costituzionale»⁷⁹, già presente nel trattato e ribadito in un «Progetto di costituzione europea» approvato dal Parlamento di Strasburgo il 10 febbraio 1994.

La conclusione di un tale processo è stata una dichiarazione adottata dalla conferenza intergovernativa di Amsterdam secondo la quale, «L'Unione rispetta e non pregiudica lo *status*, previsto dalle leggi nazionali, di chiese e associazioni religiose o comunità religiose negli Stati membri. Allo stesso modo l'Unione rispetta lo *status* delle organizzazioni filosofiche e non confessionali»⁸⁰. E in riferimento alla equiparazione tra religioni e associazioni filosofiche, la conferenza ha preso nota anche di una dichiarazione della Grecia, che «ricorda la dichiarazione comune sul Monte Athos allegata all'atto finale del trattato di adesione della Grecia alle Comunità europee»⁸¹.

Senza entrare nel merito del valore giuridico della prima dichiarazione, essa conferma che le chiese europee, in particolare quelle cristiane, desiderano tutelare lo *status* da esse conseguito nei vari paesi e vedono nel riconoscimento esplicito della deroga ad un diritto comune, che si presenta come diritto sovranazionale emanato dall'Unione, la possibilità della loro difesa.

Anche il nuovo art. 13 (ex art. 6A) del Trattato che istituisce l'Unione e che assegna al Consiglio la competenza a prendere i prov-

⁷⁸ Cfr. G. BRUNELLI, «Unione Europea. Le Chiese e i culti», in: *Il Regno*, XLI, num. 776, 15 ottobre 1996, p. 565.

⁷⁹ Progetto di costituzione dell'Unione Europea in: *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, n. C 61 del 28 febbraio 1994.

⁸⁰ Cfr. *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, n. C 340 del 10 novembre 1997, p. 133.

⁸¹ Dichiarazione della Grecia relativa alla dichiarazione dello status delle chiese e delle associazioni o comunità religiose, in: *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, n. C 340 del 10 novembre 1997, p. 144.

Sullo *status* del Monte Athos, cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno...*, cit., in: F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni...*, cit., pp. 106-108.

vedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali sembra rafforzare le preoccupazioni delle chiese⁸².

In realtà i rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale si presentano più complessi, come dimostrano le vicende della direttiva comunitaria e della legge italiana sulla tutela delle persone fisiche in riferimento al trattamento dei dati.

La direttiva della Commissione Europea vieta il trattamento di dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, l'appartenenza sindacale, nonché i dati relativi alla salute e alla vita sessuale di una persona. A questo divieto gli stati membri possono derogare col consenso dell'interessato, in presenza di obblighi e diritti specifici del responsabile del trattamento in materia di diritto del lavoro o di una autorizzazione esplicita della legislazione nazionale, per salvaguardare un interesse vitale di un terzo o della persona interessata, nel caso quest'ultima non sia in grado di dare il proprio consenso. Viene inoltre prevista la possibilità di una ulteriore deroga, quando il trattamento sia effettuato con garanzie adeguate, da organismi senza scopo di lucro, i quali possono avere anche carattere religioso, nell'ambito del loro scopo lecito e unicamente in riferimento ai membri o alle persone che abbiano regolari contatti con l'organizzazione a motivo del suo oggetto e con divieto di rivelarli a terzi senza il consenso dell'interessato⁸³.

Questa ultima possibilità viene fondata su di una doppia considerazione. Si riconosce innanzitutto, in riferimento al consenso degli interessati, che «i dati che possono per loro natura ledere le libertà fondamentali o la vita privata non dovrebbero essere oggetto di tratta-

⁸² L'articolo 13 del Trattato, nel testo consolidato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, recita «Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'etnia o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

«Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea», in: *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, n. C 340 del 10 novembre 1997, p. 185.

⁸³ Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati, articolo 8, in: *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, n. L 281 del 23 novembre 1995.

mento, salvo esplicito consenso della persona interessata; che tuttavia le deroghe a questo divieto devono essere espressamente previste nei casi di necessità specifiche, segnatamente laddove il trattamento di tali dati viene eseguito... per le legittime attività di talune associazioni o fondazioni il cui scopo consista nel permettere l'esercizio delle libertà fondamentali»⁸⁴.

In secondo luogo si riconosce che «il trattamento di dati personali da parte di pubbliche autorità per la realizzazione degli scopi, previsti dal diritto costituzionale o dal diritto internazionale pubblico, di associazioni religiose ufficialmente riconosciute viene fatto per motivi di rilevante interesse pubblico», e che la «raccolta di dati sulle opinioni politiche delle persone» da parte dei partiti politici, nelle attività connesse alle elezioni costituiscono una necessità per il funzionamento del sistema democratico, e quindi che, in presenza di adeguate garanzie, il trattamento di tali dati deve essere consentito «per motivi di interesse pubblico rilevante»⁸⁵.

La recente legge italiana sulla tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati⁸⁶, prevede, al contrario, che i dati sensibili, cioè quelli «idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni di carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale» possano essere trattati solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante. Ai soggetti pubblici, esclusi gli enti pubblici economici, è consentito procedere al trattamento di dati sensibili, solo nel caso ciò sia autorizzato da espressa disposizione di legge che specifichi i dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e le rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite.

Secondo la legge italiana, inoltre, quando il trattamento dei dati personali, anche di quelli sensibili, è effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità, nei limiti del diritto di cronaca e in particolare dell'essenzialità

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Legge 31 dicembre 1996, n. 675 «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati».

dell'informazione riguardo a fatti di interesse pubblico, non è obbligatorio il consenso dell'interessato, salvo che per i dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale. L'unico limite al trattamento da parte dei giornalisti è costituito da un codice deontologico adottato dal consiglio nazionale dell'ordine.

Come si può notare, siamo in presenza di due scelte divergenti. Mentre la direttiva europea, riconoscendo i motivi di rilevante interesse pubblico del trattamento effettuato dalle associazioni religiose, apre la strada ad una normativa speciale, sia per il consenso degli interessati, che per il trattamento, risulta chiaro come per la legge italiana «con riferimento ad una delle nuove frontiere del diritto le confessioni si trovino sottoposte interamente al diritto comune»⁸⁷.

Le aporie derivanti dalla scelta del legislatore italiano in questo campo⁸⁸ si rilevano anche dal decreto legislativo, con il quale vengono fissati, per i responsabili delle banche dati, semplificazioni ed esoneri dall'obbligo di notificare al garante la loro attività. Il decreto stabilisce che non è soggetto a notificazione il trattamento quando «è effettuato da associazioni, fondazioni, comitati anche a carattere politico, filosofico, religioso o sindacale, ovvero da loro organismi rappresentativi, istituiti per scopi non di lucro e per il perseguimento delle finalità lecite, relativamente a dati inerenti agli associati e ai soggetti che in relazione a tali finalità hanno contatti regolari con l'associazione, la fondazione, il comitato o l'organismo, fermi restando l'obbligo di informativa degli interessati e di acquisizione del consenso, ove necessario»⁸⁹.

Si opera così una sottile trasposizione del principio sancito dalla direttiva che il trattamento dei dati sensibili operato da associazioni

⁸⁷ Cfr. N. COLAIANNI, «Banche dati e libertà religiosa», in: *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1994/1, pp. 23-33.

⁸⁸ Per una prima valutazione cfr. A. G. CHIZZONITI, «Prime considerazioni sulla legge n. 675 del 1996 "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali"», in: *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1997/2 pp. 379-382. V. MARRANO, *Diritto alla riservatezza, trattamento dei dati personali e confessioni religiose. Note sull'applicabilità della legge n. 675/1996 alla Chiesa cattolica*, in: *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1998/1, pp. 305-320.

⁸⁹ Decreto legislativo 28 luglio 1997, n. 255 «Disposizione integrative e correttive della legge 31 dicembre 1996, n. 675, in materia di notificazione dei trattamenti di dati personali, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f, della legge 31 dicembre 1996, n. 676», in: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* del 5 agosto 1997, n. 181.

che agiscano nell'ambito dell'esercizio delle libertà fondamentali è fatto per motivi di rilevante interesse pubblico, e che, qualora vengano rispettate alcune condizioni, deve esserne garantita la possibilità. Nella legge italiana, infatti, le modalità che, secondo la direttiva europea, rendono possibile, per tali associazioni, il trattamento dei dati sensibili, si trasformano nel presupposto per il semplice esonero dall'obbligo di notificazione del trattamento dei dati personali, con una evidente penalizzazione per le associazioni e le confessioni religiose, alle quali si applicano le condizioni previste dalla direttiva europea per il trattamento dei dati sensibili.

Anche l'esame del decreto con cui si autorizza il trattamento dei dati sensibili da parte di associazioni, fondazioni, comitati ed altri organismi di tipo associativo⁹⁰ suscita qualche perplessità.

L'autorizzazione è rilasciata, tra gli altri, alle associazioni anche non riconosciute, ivi comprese le confessioni religiose e le comunità religiose «per il perseguimento di scopi determinati e legittimi individuati dall'atto costitutivo, dallo statuto... ove esistenti, e in particolare per il perseguimento di finalità... religiose... nonché di assistenza e beneficenza, assistenza sociale...» e riguarda il trattamento dei soli dati «idonei a rilevare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere,... l'adesione a... associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico...», degli associati, dei soci «e se strettamente indispensabile per il perseguimento delle finalità di cui al punto 1) [indicate nell'atto costitutivo o nello statuto. N.d.A] dei relativi familiari o conviventi» e quelli degli aderenti, dei sostenitori o sottoscrittori, di chi ha presentato richiesta di adesione o di sottoscrizione o quelli che hanno contatti regolari con l'associazione o la fondazione e infine dei fruitori dei servizi erogati, «limitatamente ai soggetti individuabili in base allo statuto o all'atto costitutivo, se esistenti»⁹¹. I dati «possono essere conservati per un periodo non superiore a quello necessario per perseguire le finalità e gli scopi di cui al punto 1) ovvero per adempiere gli obblighi ivi menzionati» e non possono

⁹⁰ Garante per la protezione dei dati personali, «Autorizzazione n. 3/1997 al trattamento dei dati sensibili da parte degli organismi di tipo associativo e delle fondazioni», 28 novembre 1997, in: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* del 29 novembre 1997, n. 279.

⁹¹ *Ibid.*

essere trasferiti fuori del territorio nazionale in un paese non appartenente alla Unione Europea solo dopo averne dato previa notificazione al Garante, che ha il potere di vietarlo «qualora l'ordinamento dello stato di destinazione o di transito dei dati non assicuri un livello di tutela... pari a quello assicurato dall'ordinamento italiano»⁹². Il trasferimento è consentito comunque quando l'interessato ha manifestato in forma scritta il proprio consenso, mentre la comunicazione e la diffusione sono possibili «solo se strettamente pertinenti alle finalità, agli scopi e agli obblighi» delle associazioni e fondazioni cui viene concessa l'autorizzazione.

È fatto inoltre obbligo agli enti di verificare costantemente, «la stretta pertinenza e la non eccedenza dei dati rispetto ai predetti obblighi e finalità, in particolare per quanto riguarda le opinioni e le intime convinzioni» e in riferimento «all'attività svolta dall'interessato o al rapporto che intercorre tra l'interessato e l'associazione..., tenendo presente il genere di prestazione, di beneficio o di servizio offerto... e la posizione di quest'ultimo rispetto all'associazione...».

Un primo rilievo che si può fare riguarda il fatto che, alla luce del testo del provvedimento del Garante, le confessioni e le associazioni religiose sono soggette ad autorizzazione per un'attività che appare strettamente connessa alle loro finalità. Anzi proprio la connessione tra finalità e attività giustifica l'autorizzazione stessa. Da questo deriva anche una competenza del Garante nella verifica che gli obblighi previsti siano adempiuti. Tra di essi quello dei controlli periodici, della verifica della pertinenza e della non eccedenza dei dati, della loro conservazione per un periodo non superiore a quello necessario per il perseguimento delle finalità religiose, che si configurano come intervento dello Stato nell'ambito dell'autonomia organizzativa delle confessioni stesse.

Infatti, alla luce del testo della legge n. 675/96 è possibile ipotizzare un ricorso all'autorità giudiziaria o al Garante circa la pertinenza e la non eccedenza dei dati trattati dalle confessioni religiose, con una evidente ingerenza in una materia sulla quale, in nome del principio di laicità, lo stato si dichiara incompetente.

Perplessità analoghe suscita la sottoposizione a vincoli di una even-

⁹² Legge 31 dicembre 1996, n. 675, art. 28.

tuale trasferimento fuori del territorio nazionale dei dati stessi, in riferimento alla reciproca libertà di comunicazione e di corrispondenza tra la S. Sede, la Conferenza Episcopale Italiana, le Conferenze episcopali regionali, i vescovi, il clero e i fedeli garantita dall'articolo 2.2 dell'accordo di Villa Madama.

Senza uscire dai limiti di un approccio generale a questa legge, credo che dal suo esame emergano due aspetti problematici. Da un lato si può rilevare come la dialettica tra diritto comune e diritto speciale che ha caratterizzato, e caratterizza, la disciplina del fenomeno religioso, trovi una ulteriore aporia nella legislazione comunitaria, e come non sia sempre scontato che dalla fonte sovranazionale derivi una spinta al diritto comune, e, dall'altro, la difficoltà della riconduzione al diritto comune delle religioni in un ordinamento che vive un processo di giuridificazione crescente dei fenomeni e dei rapporti sociali.

8. La pluriformità assunta dal fenomeno religioso, che sembra confermare la tesi di chi sostiene che «non v'è una *materia* religiosa, ma vi sono *interessi* religiosi afferenti a specifiche materie (o *anche* religiosi, alle volte inscindibilmente commisti ad interessi laici)»⁹³, la frammentazione della stessa società civile, con la conseguente accresciuta pluralità delle fonti, anche del diritto ecclesiastico, ha portato ad una articolazione territoriale dei sistemi e dei modelli di relazione tra stato e confessioni che ne aumentano il grado di complessità. Al contrario due fenomeni concomitanti rendono più facile la ricostruzione del sistema, da un lato, infatti, le confessioni cristiane hanno visto avvicinarsi la loro concezione del diritto, e, dall'altro, la secolarizzazione, nei paesi di tradizione protestante, e la laicizzazione, in quelli di tradizione cattolica, hanno omologato tra di loro, almeno sullo scenario europeo, le confessioni tradizionali e il diritto che le regola.

Da tutto ciò nasce la difficoltà dello studioso di identificare i sistemi di relazione, visto che l'acquisizione del principio dell'autonomia delle confessioni e la trasformazione dell'accordo tra gli ordinamenti in quello del principio di bilateralità, ha ricondotto le

⁹³ A. RUGGERI, «Intervento», in: *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Salerno, Edisud, 1993, p. 324.

associazioni e le confessioni religiose nell'alveo più generale delle formazioni sociali che agiscono nella società e tende a modellare il rapporto dello stato sulla base del presupposto del loro insediamento sociale, piuttosto che su quello del diritto fondamentale di libertà che in esse, o attraverso di esse, si esprime. La legislazione speciale che ne nasce, come ha notato uno studioso spagnolo, fa sì che «il modello acquisti un grado di complessità che lo rende quasi indecifrabile» e che «il problema della disuguaglianza, anziché essere risolto, viene accentuato»⁹⁴ e appare sempre più chiaro che la legislazione ecclesiastica non avrebbe potuto rimanere estranea al «neocontrattualismo che caratterizza nello stato sociale i rapporti tra poteri pubblici e organismi associativi»⁹⁵.

All'interprete non rimane che constatare come sia sempre più arduo il compito di una rilettura dei sistemi, in quanto, pur nel quadro della conferma delle tradizionali distinzioni, l'evoluzione legislativa in atto mostra paradossalmente il contemporaneo crescere della distanza tra legislazioni, che pure dovrebbero tradurre un medesimo modello e un certo avvicinamento tra i sistemi dovuto all'attuarsi del principio della collaborazione con le confessioni, che lo stato democratico e pluralista, quale che sia il sistema di relazioni cui si ispira, tende a mettere in atto.

Certamente il frammentarsi della «materia religiosa» nel quadro di micro-sistemi che tutelano specifici interessi, anche religiosi, cui, almeno in Italia, sembra preludere anche il disegno in atto di ridistribuzione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, rischia di porre in secondo piano la questione della libertà religiosa e di dar vita ad una sorta di neogiurisdizionalismo nel quale si trovano concordi le chiese che, rispetto ai nuovi movimenti religiosi, non vogliono perdere i vantaggi che derivano dal loro più antico insediamento sociale, e lo stato che vede nella tutela degli interessi e quindi nella protezione dei gruppi sociali che in esse si riconoscono l'occasione per non perdere legittimazione sociale.

Tutto ciò chiede, in definitiva, la costruzione di un sistema di rapporti tra stato e confessioni più unitario e più rigoroso e, nel contempo, attento all'evolversi del fenomeno religioso. Sembra peraltro che que-

⁹⁴ Cfr. S. FERRARI, I. C. IBAN, *Diritto...*, cit., pp. 198-199.

⁹⁵ C. CARDIA, *Manuale...*, cit., pp. 243-244.

sto possa avvenire solo riponendo al centro della attenzione la libertà religiosa. La crisi dei vecchi sistemi e la difficoltà del consolidarsi di nuovi modelli meno segnati dalla tradizione e più rispettosi della «uguale libertà delle confessioni» troverà solo così una possibile soluzione.