



**Gianfranco Macri**

(associato di Diritto ecclesiastico europeo nella Facoltà di Scienze  
Politiche dell'Università degli Studi di Salerno)

### **Chiese e organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona \***

**SOMMARIO:** 1. I diritti fondamentali come *radici* della nuova Europa. 2. Europa, società civile e religioni. 3. Le organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona: problemi e prospettive.

#### **1 - I diritti fondamentali come *radici* della nuova Europa**

L'Unione europea, a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, ha deciso di implementare i caratteri originari dell'integrazione, abbandonando lentamente i «lidi angusti» della primigenia dimensione economica (grazie alla quale, non dimentichiamolo, è diventata impensabile un'altra guerra tra le nazioni europee<sup>1</sup>) per approdare, con fiducia e spirito condiviso, verso la meta della «Comunità di diritti fondamentali» (*Grundrechtsgemeinschaft*<sup>2</sup>).

Trattasi di un sensazionale percorso politico-normativo (tracciato, com'è noto, da quell'autentico motore che è la Corte di giustizia<sup>3</sup>) che si nutre del «processo di ibridazione» e di «scambio di

---

\* Contributo destinato alla pubblicazione sulla rivista *Europae*

<sup>1</sup> E.W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita* (a cura di G. Preterossi), Roma-Bari, Laterza, 2007, 180; G. TREMONTI, *La paura e la speranza*, Milano, Mondadori, 2008, 75.

<sup>2</sup> Come la definisce A. VON BOGDANDY, *Comunità di diritti fondamentali come meta dell'integrazione? I diritti fondamentali e la natura dell'Unione Europea*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 849 ss.

<sup>3</sup> Meritano attenzione le riflessioni di A. CARRINO, *Oltre l'occidente. Critica della Costituzione europea*, Dedalo, Bari, 2005, 91-92, secondo il quale: «la Corte europea di Lussemburgo ha oramai esaurito (...) la sua funzione di formazione di un ordinamento giuridico europeo (...); bisogna essere grati ai giudici della Corte, ma non è più da loro che può attendersi una fase ulteriore del processo di integrazione, anche se il sistema europeo sembra tendere verso un metodo di creazione giudiziaria di diritto (...). La parola [deve] passa[re] oramai ai popoli e a quegli statisti in grado di dare nuovo impulso al processo di unificazione nella diversità. L'idea di unificazione dell'Europa deve insomma diventare la posta in palio di un progetto politicamente orientato, intorno al quale si confrontino e si scontrino le differenti opzioni di valore e



cromosomi» tra vari livelli di diritto e che trova approdo nella «Magna Carta dei diritti fondamentali» (ri-proclamata a Strasburgo alla vigilia della sottoscrizione del nuovo Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007<sup>4</sup>) dotata dello « stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6 TUE<sup>5</sup>) e idonea a rappresentare un nucleo «culturalmente dominante»<sup>6</sup> di valori comuni. *Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia*, costituiscono, dunque, le autentiche radici della nuova Europa politica<sup>7</sup> – l'elemento identitario, per dirla con Habermas – sulle quali costruire lo statuto della *cittadinanza europea*: momento fondamentale per una reale integrazione e per un effettivo radicamento delle comunità immigrate<sup>8</sup>.

---

di civiltà. Da questo punto di vista, l'Europa può essere l'occasione per un ritorno della, e alla, politica (...» (mio il corsivo).

<sup>4</sup> Che modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE): quest'ultimo, adesso, denominato *Trattato sul funzionamento dell'Unione* (TFU).

<sup>5</sup> Il Trattato di Lisbona (TUE e TFU), a differenza di quanto previsto dal (mai entrato in vigore) *Trattato Costituzionale* del 2004, non incorpora in nessuna sua parte il testo della *Carta dei diritti fondamentali*. Richiami ad essa sono contenuti nell'art. 6 TUE e nella Dichiarazione n. 1 allegata all'Atto Finale della CIG che ha adottato il Trattato di Lisbona.

Questo non mette in discussione la sua «forza» giuridica e il suo «valore» simbolico, anzi, proprio il fatto di non averla collocata in nessuno dei due trattati, conferisce ad essa immediata identificabilità, impegnando *tutti* a darle *pratica* visibilità. Cfr. le prime osservazioni di **A. RUGGERI**, *La "forza" della Carta europea dei diritti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2001, 184; **D. GRIMM**, *Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea*, in **G. ZAGREBELSKY** (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 5-21; **P. COSTANZO**, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in **P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI**, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2006, 343-423; **J. ZILLER**, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quad. cost.*, 4, 2007, 875-891.

<sup>6</sup> **A. RUGGERI**, *La "forza" della Carta europea dei diritti*, cit., 184.

<sup>7</sup> **A. FACCHI**, *Breve storia dei diritti umani*, Bologna, il Mulino, 2007.

<sup>8</sup> Guardando ai mutamenti socio-culturali in corso in Europa, **P. COSTA**, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 148-149, evidenzia che vanno progressivamente «emergendo le più interessanti linee di tendenza dell'odierna rappresentazione del rapporto fra l'individuo, i diritti e l'ordine politico giuridico». Secondo **L. ZANFRINI**, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2007, in part. 67 ss., occorre interrogarsi sull'opportunità e sui modi attraverso i quali rendere possibile l'inclusione dei nuovi arrivati. Secondo **L. FERRAJOLI**, *Principia iuris*, Tomo 2, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 588-599, «Oggi la cittadinanza dei paesi ricchi rappresenta l'ultimo privilegio di status: fattore di esclusione e discriminazione anziché, come all'origine dello Stato nazionale, di inclusione e parificazione; relitto premoderno delle differenziazioni personali per nascita, in contraddizione con l'uguaglianza e con l'universalità dei diritti fondamentali sanciti come diritti della persona, e non (solo)



## 2 - Europa, società civile e religioni

Ci troviamo nel bel mezzo di un «laboratorio per reinventare la democrazia»: così potrebbe essere descritta, con un po' di immaginazione, l'Unione europea<sup>9</sup>. Un contesto *reticolare*, «a basso grado di formalizzazione giuridico-istituzionale», dove sono molti i punti di accesso che permettono ai soggetti costituenti la «*società civile organizzata*»<sup>10</sup> (organizzazioni sindacali, ONG, organizzazioni professionali, organizzazioni legate al mondo del volontariato e della solidarietà, «*chiese e [le] comunità religiose*»<sup>11</sup>) di intervenire nelle varie fasi del *decision-making*.

L'attività di *lobbying* (termine ormai privo di significati negativi<sup>12</sup>) legittimata e valorizzata (con tonalità diverse) dagli apparati istituzionali europei<sup>13</sup> (la Commissione europea è l'istituzione più aperta verso gruppi di interesse, lobbisti ed esperti a causa delle sue competenze di iniziativa legislativa e di esecuzione delle politiche

---

del cittadino, dalla Dichiarazione del 1948 e dai Patti del 1966. *Prendere sul serio questi diritti* (mio il corsivo) vuol dire quindi riconoscerne il carattere sovra-statale e perciò disancorarli dalla cittadinanza e dalla statualità, ponendo fine alla grande discriminazione che esclude dal loro godimento la maggioranza del genere umano in contrasto con il loro conclamato universalismo. Significa, in particolare, trasformare in diritti della persona i due soli diritti di libertà il cui godimento è oggi di fatto riservato ai soli cittadini: il diritto di residenza e il diritto di circolazione». Riflettendo, in particolare, sulla «distanza tra cultura costituzionale e cultura politica» in Italia, S. RODOTÀ, *Che cosa resta della nostra Costituzione*, in *La Repubblica* del 2 gennaio 2008, osserva che la «cittadinanza ormai è formula che non rinvia soltanto all'appartenenza ad uno Stato. Individua [al contrario] un nucleo di diritti fondamentali che non può essere limitato, che appartiene a ciascuno in quanto persona, che deve essere garantito quale che sia il luogo in cui si trova a vivere».

<sup>9</sup> Secondo P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi, 2006, 42-43, «l'Unione europea equivale sotto molti aspetti a uno straordinario successo [anche se] pratica la democrazia in forma limitata, indiretta e fortemente insoddisfacente».

<sup>10</sup> Per una definizione precisa della c.d. *società civile organizzata*, cfr. il Parere del Comitato economico e sociale su «*Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea*», in GU C 329, del 17 novembre 1999.

<sup>11</sup> Commissione Europea, *Libro Bianco sulla Governance*, Bruxelles, 2001.

<sup>12</sup> A livello europeo, «Per *lobbismo* si intendono tutte le attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee. [Esso] rappresenta una componente legittima dei sistemi democratici» (*Libro Verde sull'Iniziativa Europea per la Trasparenza*, IET, adottato dalla Commissione europea il 3 maggio 2006). Cfr. G. PASQUINO, voce *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il dizionario di politica*, Torino, UTET, 2004, 419-426.

<sup>13</sup> È recente un *Report* del Parlamento europeo su: *Lobbying and the European Union*, organized by Directorate C, *Citizens' rights and constitutional affairs*, dell'8 ottobre 2007, NT/692029EN.doc.



comuni<sup>14</sup>) potrebbe, secondo alcuni, contribuire a ridurre il c.d. *deficit democratico* (vero o presunto) dell'Unione europea<sup>15</sup>. Ovviamente, si tratta di stabilire come (con quali strumenti) governare la reale rappresentatività delle tante *lobbies* operanti a Bruxelles<sup>16</sup> e se l'apporto tecnico (e interessato) di questi gruppi non rischia di mettere in seria discussione l'interesse generale, impoverendo (anziché arricchendo) la qualità della deliberazione finale<sup>17</sup>.

L'introduzione di elementi di «democrazia partecipativa» sprigiona, dunque, un forte potere attrattivo e favorisce il coinvolgimento di interessi molto diversificati<sup>18</sup>, compresi quelli dei

---

<sup>14</sup> La Commissione europea non dispone né di un sistema di accreditamento né di un registro obbligatorio per le organizzazioni che hanno rapporti con essa. «Ritiene [però] che un codice di condotta volontario per i lobbisti possa fornire un importante contributo. (...) Il Parlamento europeo, invece, dispone di un sistema di accreditamento per tutti gli attori che devono accedere frequentemente a tale istituzione» (*Libro Verde* - IET, cit.). **F. ATTINÁ, G. NATALICCHI**, *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, 2007, 90-92; **M. GIULIANI**, *La politica europea*, Bologna, Il Mulino, 2006, 131-167; **S. GOZI**, *La Commissione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005, 125 ss.

<sup>15</sup> **S. COTELLESA**, *Lobbying, pluralismo e società civile in Europa*, in **G. BALDINI** (a cura di), *Quale Europa? L'Unione Europea oltre la crisi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, 196-220. Attraverso il rafforzamento progressivo della legittimità democratica del Parlamento europeo (soprattutto), un maggiore impegno sul fronte della comunicazione e un più stretto legame pubblico tra cittadini e governi nazionali è possibile immaginare nel medio periodo il superamento di questo *deficit*. Ne parla **R. PERISSICH**, *L'Unione europea. Una storia non ufficiale*, Milano, Longanesi, 2008, 102-103.

<sup>16</sup> Sarebbero intorno ai 15.000 i lobbisti gravitanti a Bruxelles e 2.500 le organizzazioni di gruppi di interessi.

<sup>17</sup> Com'è noto, l'America ha deciso di regolamentare il *lobbying* per via legislativa (il *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946, il *Lobbying Disclosure Act* del 1995 e l'*Honest Leadership Act* del 2007), Bruxelles, al contrario, sembra privilegiare l'opzione dei codici di condotta volontari nell'intento di rendere più fluido possibile il dialogo con gli interessi organizzati. Da un lato, dunque, uno stile di *lobbying* aggressivo e spesso conflittuale (USA), dall'altro, maggiore inclusione dei gruppi di interesse nel meccanismo comunitario, tale da far parlare di «reti», *advocacy* più che di *lobbying*. Cfr. **G. GRAZIANO**, *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002; **T. CHECCOLI**, *Il fenomeno del lobbying negli Stati Uniti e nell'Unione europea*, in *Quad. cost.*, 4, 2006, 719-742.

<sup>18</sup> «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione (par. 1). Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile (par. 2). Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate (par. 3)» (art. 8-B del Trattato UE di Lisbona).



gruppi, organismi, associazioni rappresentative o al servizio di *chiese, organizzazioni, confessioni e comunità religiose*<sup>19</sup>.

Dopo l'adozione del Libro Bianco sulla *governance* (2001), la Commissione europea ha infatti suggerito che *anche* i rapporti con le comunità religiose vanno letti alla luce del superamento della tradizionale nozione di «governo» (associata al monopolio nazionale-statuale della sovranità) in favore di una *governance multi-level*<sup>20</sup> (cioè interazione degli attori e dei gruppi di interesse attraverso i molteplici livelli di governo: europeo, statale e delle autorità sub-statali) all'interno della quale (anche) «*le chiese e le comunità religiose hanno un particolare contributo da apportare*».

In questo contesto, da cima a fondo negoziale, dovrebbe, dunque, meglio svilupparsi una armonica e pacifica convivenza dei popoli e delle credenze e, nello stesso tempo, restringersi qualsiasi regime di privilegio o di discriminazione tra soggetti religiosi, individuali o collettivi, in modo da favorire un autentico «*mercato delle credenze*» (religiose e non) libero e aperto, in grado di adottare misure antimonopolistiche adeguate al particolare scenario<sup>21</sup>.

Ovviamente, in una Europa sempre più plurale, ospitante fedi e credenze diverse (inclusa l'assenza di fedi dichiarate) sarebbe anacronistico immaginare – proprio sulla scorta di quanto appena detto – forme di *governance* del fenomeno religioso ancorate a schemi politici «tradizionali», implicanti, sul piano strettamente socio-giuridico, meccanismi di identificazione e di relazione con il dato cultural-religioso (e confessionale) ritenuto (da chi e sulla base di cosa) dominante perché storicamente (!) più presente. Un approccio di questo tipo finirebbe, inevitabilmente, col decretare posizioni dominanti e assunti etico-religiosi forieri di instabilità politica e smarrimento sociale. La forza della *governance* europea, in relazione al fenomeno religioso nelle sue diverse declinazioni, risiede, dunque, nella sua «laica» non-identificazione con un qualsiasi tipo di messaggio, ideologia e

---

<sup>19</sup> G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, Giappichelli, 2004.

<sup>20</sup> R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1, 1999, 3-21; J.L. QUERMONNE, *L'Union Européenne entre «governance» et «government»*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2002, 510-515. Sul concetto di *governance* come «ibrido istituzionale», cfr. P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 2007, 262-268.

<sup>21</sup> Nella dottrina ecclesiasticistica restano fondamentali le chiare intuizioni di E. DIENI, *Su alcune tecniche da proporre ai fini della «eguale libertà» di tutte le confessioni religiose in Europa: utilità e limiti di una analisi economica*, in F. BOLGIANI, F. MARGIOTTA BROGLIO, R. MAZZOLA (a cura di), *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006, 163-190.



specificazione culturale. È questa la *forma* della democrazia europea, che allinea sullo stesso piedistallo tutti i referenti (individuali e collettivi) delle diverse organizzazioni, comunità, gruppi, chiese e confessioni che occupano la scena pubblica, favorendo il dibattito e l'interlocuzione fra tutti questi soggetti e le istituzioni comuni («l'Unione europea mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare ... con chiese, associazioni, comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali», art. 16-C, Trattato FUE)<sup>22</sup>.

In questi termini – com'è stato messo in evidenza qualche tempo fa – è plausibile immaginare che, in un futuro quadro ordinamentale europeo maggiormente stabilizzato (e sempre più incidente e prevalente sui contesti nazionali), «concordati» e «intese» già esistenti a livello nazionale siano destinati a subire ulteriori *forme di erosione*<sup>23</sup>. La normativa sempre più vincolante scaturente dalle scelte politiche prese a Bruxelles e una maggiore assunzione di responsabilità da parte dei governi in relazione alle decisioni adottate nel quadro dell'Unione, produrranno soluzioni normative maggiormente incisive rispetto alle tradizionali *aree di specialità* costituite dai «diritti ecclesiastici nazionali», nell'ambito dei quali il condizionamento degli interessi di parte (soprattutto delle grandi confessioni religiose) rappresenta elemento frenante l'affermazione di una laicità (europea) «dinamica e vivente, in quanto integratrice» e per questo non votata all'immobilismo, neanche sul piano normativo<sup>24</sup>.

L'Unione europea si avvia a diventare sempre più lo spazio giuridico in cui disciplinare (anche) *le* libertà di religione, individuali e collettive. Questo percorso – tracciato dalla locomotiva dei diritti fondamentali (la cui garanzia è considerata una delle pre-condizione di riconoscimento del primato del diritto comunitario da parte delle Corti

---

<sup>22</sup> La forma-sostanza del «costituzionalismo europeo» non ha bisogno di esprimere verità storiche oppure fini e valori assoluti per garantire alle credenze religiose o filosofiche e alle stesse organizzazioni e comunità religiose una «base senz'altro giuridicamente e politicamente positiva per ulteriori, costruttivi sviluppi». Così, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Introduzione*, in K. MICHALSKI, N. zu FÜRSTENBERG (a cura di), *Europa laica e puzzle religioso. Dieci risposte su quel che tiene insieme l'Unione*, Venezia, Marsilio, 2005, 11-43.

<sup>23</sup> S. FERRARI, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in V. TOZZI (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica*, Torino, Giappichelli, 2000, 131.

<sup>24</sup> S. CECCANTI, *Laicità e istituzioni democratiche*, in G. BONIOLO (a cura di), *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, Torino, Einaudi, 2006, 27 ss., 44; V. TOZZI, *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in *Dir. eccl.*, 1, 2000, 158 ss.; G.B. VARNIER, *Confessioni religiose, movimenti e altre organizzazioni di culto nell'ordinamento italiano. Un percorso incompiuto*, in *Studi Urbinati*, 3, 2003/2004, 407-414.



costituzionali degli Stati membri) – ha prodotto e produrrà sempre di più regole comuni (di varia natura) cogenti rispetto alle discipline nazionali di regolamentazione dei rapporti con le organizzazioni religiose<sup>25</sup>.

È noto che i soggetti collettivi a carattere religioso esistenti nelle diverse realtà nazionali non sempre ricevono dagli stati trattamenti egualitari e garanzie omogenee: soprattutto sul versante dei «problemi pratici della libertà religiosa» (assistenza religiosa, edilizia di culto, finanziamenti pubblici, esenzioni fiscali, etc.<sup>26</sup>) permangono forme di ingiustificata violazione dei principi costituzionali di libertà e uguaglianza che perpetuano discriminazioni fra tutele accordate ai gruppi religiosi più forti e formazioni a carattere religioso più deboli o di minore radicamento sociale.

L'orientamento marcatamente pluralista del sistema ordinamentale europeo rigetta qualsiasi tipo di «logica concordataria» (e le relative rigidità normative) che in alcuni stati membri, al contrario, continua a favorire quelle organizzazioni religiose le quali, utilizzando una serie di poteri, di facoltà, di capacità rappresentative e di pretese, riescono a far pesare le proprie opzioni, influenzando sull'esercizio dei poteri pubblici e reclamando la tutela di interessi di parte ogni qualvolta la legislazione civile possa a loro giudizio metterli in pericolo.

### **3 - Le organizzazioni religiose nel Trattato di Lisbona: problemi e prospettive**

Il Trattato di Lisbona (*Reform Treaty*), salva quasi tutta la sostanza del «Trattato che adotta[va] una Costituzione per l'Europa» del 2004, «caduto sotto gli assalti degli euroscettici di tutte le specie»<sup>27</sup>. Com'è noto, è stato tolto ogni riferimento alla parola «Costituzione» e ad altri elementi che potevano evocare l'idea di uno Stato o di una Federazione europea, così come è stato pure rimosso l'articolo del Trattato costituzionale che

---

<sup>25</sup> **G.B. VARNIER**, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), giugno 2008.

<sup>26</sup> **V. PACILLO**, *Cooperazione dello Stato con le Comunità religiose e finanziamenti pubblici*, di prossima pubblicazione negli Atti del III Convegno Internazionale DiReCom, *Laicità dello Stato, appartenenze religiose e ordinamento giuridico* (Lugano, 9-11 settembre 2007), in *Annuario DiReCom*, 2008, offre opportune riflessioni sulla questione della compatibilità tra finanziamento pubblico delle confessioni religiose e principi di laicità e libertà religiosa.

<sup>27</sup> secondo l'espressione tagliente di **J. ZILLER**, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007, 15, 48-49.



elencava i *simboli* dell'Unione europea (bandiera, inno e motto). Nel *Preambolo*, invece, resta salva l'ispirazione «*alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa (...)*». Manca, come già nel Trattato costituzionale, un riferimento esplicito alle *radici cristiane* dell'Europa. Questo significa che l'Europa, oltre alla eredità cristiana<sup>28</sup>, ha anche una tradizione greca, romana, ebraica, musulmana e del libero pensiero. In pratica, lo statuto dell'Europa è la «*pluralità*», (l'accoglienza delle diversità), unica opzione politica in grado di immunizzarci da quella *seduzione-riduzione* dell'identità europea a (solo) cristianesimo e, cosa ancora più azzardata, del cristianesimo a (sola) Chiesa cattolica<sup>29</sup>. Da un punto di vista più strettamente giuridico, la protezione delle *culture* (maggioritarie o minoritarie che siano) risulta essere irrilevante con riguardo alla dimensione della partecipazione e del riconoscimento pubblico dei diritti relativi<sup>30</sup>.

All'art. 17 TFU, si prevede che: «1) *L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri, in virtù del diritto nazionale. 2) L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3) Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni*».

Questa disposizione introduce la questione della rilevanza (e conseguente disciplina) giuridica dei gruppi religiosi nell'ordinamento dell'Unione europea: ambito intorno al quale, a partire dalla Conferenza di Amsterdam, si è parecchio discusso in dottrina. La norma ri-conferma il contenuto della Dichiarazione n. 11 annessa, appunto, al Trattato di Amsterdam (1997) e poi (ampliata e) inserita all'art. I-52 del Trattato costituzionale (2004). In questo caso, però, essa acquista (*rectius*: acquisterà nel momento dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) il valore giuridico e simbolico che originariamente

---

<sup>28</sup> **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Valori religiosi e costruzione comunitaria*, in *Dossier Europa*, 39, 2007, 31-35, osserva acutamente «che se le cristianità (mio il corsivo) europee hanno valorizzato la prospettiva di integrazione del continente, il processo politico di "unione" dell'Europa ha, in un certo senso, imposto e rafforzato il dialogo tra di esse e la ricomposizione di antiche fratture la cui permanenza avrebbe indebolito ogni possibile azione delle chiese in favore di una presa in considerazione della dimensione confessionale nella costruzione dell'edificio costituzionale dell'Unione europea».

<sup>29</sup> **G. MACRÌ**, *La libertà religiosa nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in **G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 113 ss., 140.

<sup>30</sup> **G. ZAGREBELSKY**, *Imparare la democrazia*, La Biblioteca di Repubblica, Roma, 2005, 34-36.



non aveva ottenuto (vista la sua collocazione come Dichiarazione) e che successivamente gli era sfuggito a causa della mancata ratifica della «Costituzione europea». Inoltre, essa rimarca l'approccio aperto e neutrale dell'Unione verso il fenomeno religioso nella sua dimensione associata: l'ampiezza delle denominazioni utilizzate (chiese, associazioni, comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali) non stabilisce relazioni gerarchiche tra le diverse entità religiose e non determina forme di precedenza nei confronti dell'interlocutore pubblico comunitario<sup>31</sup>.

Contemporaneamente, però, il riferimento ad «*un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni*» (art. 17.3 TFU cit.) non aiuta a definire bene i confini dei «settori d'azione dell'Unione» abilitati a diventare oggetto di questo *modus operandi* e si presta, per la sua vaghezza, ad essere interpretato *anche* come la premessa ad un «dialogo strutturato» potenzialmente orientabile verso la «*conclusion de concordats ou de contrats entre le groupments religieux et l'Union européenne*»<sup>32</sup>, in aperta contraddizione col bisogno di affermare in modo chiaro e sostanziale il principio di laicità dell'ordinamento dell'Unione europea<sup>33</sup>.

Da qui discende che l'art. 17 in esame contiene elementi, di natura giuridica oltre che politica, potenzialmente *frenanti* gli esiti (*in progress*) che lo sviluppo della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea è in grado di esercitare sulle discipline interne degli Stati membri afferenti il fenomeno religioso. In Italia, per esempio, la Chiesa cattolica con il suo concordato – nonché poche altre confessioni religiose munite di intese (artt. 7, comma 2° e 8, comma 3° Cost. italiana) – grazie alla propria forza organizzativa, alla «gregarietà» del ceto politico nei confronti della gerarchia vaticana<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Da qui il disagio polemico che le confessioni religiose dominanti, specie la Chiesa cattolica e quelle protestanti del nord Europa, hanno manifestato a partire dalla Conferenza di Amsterdam in direzione della formale equiparazione: una diminuzione, in pratica, del proprio rango, in palese contraddizione col ruolo e le funzioni pubbliche riconosciute loro in alcuni Stati. Cfr. quanto rilevava F. MARGIOTTA BROGLIO, *In Europa il Vaticano è declassato*, in *Limes*, 1, 2000, 157-158. G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.* 1, 2007, 169-202.

<sup>32</sup> R. TORFS, *Le statut des Eglises à l'avenir*, in *Europe infos*, 35, 2002, 11.

<sup>33</sup> M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001, 106-107. Sulla quanto mai opportuna rilettura del principio di laicità nell'ordinamento italiano, ma senza tralasciare l'osservazione del contesto europeo, V. PACILLO, *Laicità necessaria*, in P. PICOZZA, G. RIVETTI (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Milano, Giuffrè, 2007, 119-147.

<sup>34</sup> A. DI GIOVINE, *Democrazia e religione: spunti di sintesi* (che in nota rimanda al lavoro di J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*,



(che sovente si traduce in favoritismi di vario genere) e alla fase di debolezza che attraversa la politica nella fase attuale, riescono, attraverso una intensa e costante attività di *lobbying*<sup>35</sup>, a sottrarsi alle regole ed ai controlli cui invece soggiacciono tutti gli altri soggetti religiosi collettivi che competono sulla scena pubblica (i c.d. *culti ammessi* di cui alla legge n. 1159 del 1929<sup>36</sup>).

Tutto ciò rischia di generare transazioni finalizzate non all'unità ma allo scambio tra utilità particolari, con un *over-lobbying* che, da un lato, può produrre scelte arbitrarie e irragionevoli da parte del legislatore e, dall'altro, alterare l'ingresso legittimo della rappresentanza degli interessi nello spazio pubblico con un «sovraccarico democratico»<sup>37</sup> capace di «disturbare» la complessità polifonica delle molte voci che aspirano ad intervenire nel dibattito generale.

Si capisce, allora, perché le grandi confessioni religiose, soprattutto quelle storicamente presenti e ben radicate socialmente in Europa, sostengano a gran voce l'importanza (e la convenienza, secondo loro) per le istituzioni pubbliche laiche, della "riconduzione-rappresentazione" unitaria degli interessi religiosi sparsi nella società. Sulla base di sistemi storicamente rodati, oltre che politicamente vantaggiosi (cioè quelli che sulla base di trattative fra soggetti sovrani portano all'accordo formale di vertice con i governi) insistono a tenere distinti e separati il sentiero della tutela internazionale della libertà di religione individuale e collettiva dallo *status* delle confessioni e dall'ambito delle relazioni tra queste e l'Unione europea.

Tale premessa non coglie però due rilevanti questioni: 1) da parte di diversi soggetti e gruppi provenienti da luoghi dove l'organizzazione dei poteri pubblici risulta meno strutturata rispetto

---

Milano, Giuffrè, 2006). Il testo è consultabile sul sito: <http://www.associazionedeicostituzionisti.it/dottrina/libertadiritti/digiovine.html> (aprile 2008).

<sup>35</sup> Il caso italiano presenta aspetti di maggiore complessità (a differenza di altri paesi concordatari) legati alla presenza sul territorio nazionale del nucleo organizzativo centrale della Chiesa cattolica la quale dispone di strumenti in grado di influire più direttamente sul dibattito politico quotidiano. Cfr., in merito, A. FERRARA, *Istituzionale o sociale, quale laicità vogliamo?*, in *Reset*, 104, 2007, 13.

<sup>36</sup> E. VITALI, *L'evoluzione del diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2008, invita a riflettere sulla «confusione politica attuale caratterizzata dalle esternazioni a tutto campo delle autorità ecclesiastiche e dalla incapacità delle forze politiche di riportare il dibattito entro linee serie e adeguate».

<sup>37</sup> G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, 83-102.



all'esperienza occidentale ed europea (in particolar modo individui e gruppi di cultura islamica), il problema della tutela spirituale e religiosa della persona e della comunità non viene in massima parte concepito come trattativa fra organi sovrani dello Stato e delle organizzazioni religiose, bensì come richiesta, rivolta alle istituzioni pubbliche ospitanti, di seguire le proprie abitudini e tradizioni religiose (e non solo); 2) l'adattamento («forzato») del metodo della contrattazione a religioni come l'Islam (per natura essenzialmente pluralista)<sup>38</sup>, rischia di accentuare le divergenze tra le diverse organizzazioni islamiche, consolidando, col passare del tempo, le posizioni lobbistiche di alcuni gruppi (o dei filoni culturali) più forti (es. il caso spagnolo<sup>39</sup>) tali da escludere la partecipazioni di quanti, disorientati o semplicemente poco sensibili al messaggio religioso, non si riconoscono in nessuna di queste organizzazioni oppure intendono partecipare al dialogo ma su posizioni paritarie alle altre.

\* \* \* \* \*

L'Europa costituisce un «cantiere aperto» incapace, allo stato attuale, di proporre e imporre una «formula politica» integralmente idonea a interpretare e governare l'altissimo livello di complessità del momento. Nulla appare statico, poco suscita condivisione convinta, molto risulta affidato al pragmatismo, al momento.

L'elemento religioso, contribuisce ad accrescere questo stato di fluidità. Ecco perché la Politica, *sopra-tutto*, deve «schmittianamente»

---

<sup>38</sup> I poteri pubblici (nazionale e sovranazionali), nel disciplinare il fatto religioso, sono tenuti a preservare il pluralismo e il corretto funzionamento della democrazia, anche perché «nelle società democratiche lo Stato non ha la necessità, in linea di principio, di prendere misure per assicurare che le comunità religiose rimangano o siano condotte ad una leadership unificata» (Corte di Strasburgo, 16 dicembre 2004, *Supreme Holy Council of the Muslim Community vs. Bulgaria*). G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, op. cit., 133-134.

<sup>39</sup> Il 28 aprile 1992, il Ministro della Giustizia spagnolo ha sottoscritto gli Accordi previsti dalla legge 5 luglio 1980, n. 7 con la *Federazione delle entità evangeliche di Spagna*, con la *Federazione delle Comunità israelitiche di Spagna* e con la *Commissione islamica spagnola* (Legge 10 novembre 1992, n. 26). Restano tuttora irrisolti i contrasti e le divergenze tra le due federazioni islamiche maggiormente rappresentative (la *Federazione spagnola degli enti religiosi islamici* e *L'Unione delle Comunità islamiche di Spagna*) le quali, inoltre, ostacolano fortemente la sottoscrizione dell'accordo ad altre comunità, minori e meno organizzate. L'esperienza spagnola può servire da "metro" per meglio approcciarsi alla questione della presenza di comunità islamiche in Italia. Al di là dei giudizi (sia di natura politica che tecnico-giuridica) il lavoro svolto sino ad ora dalla *Consulta islamica* («Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione» del 23 aprile 2007, «Dichiarazione di intenti» del 23 aprile 2008 in direzione della nascita di una «*Federazione dell'Islam italiano*») può servire a cogliere bene l'entità del fenomeno e a studiare soluzioni adeguate.



recuperare la sua missione – imponendosi sul fattore economico-*mercaticistico* («l'economia è una cosa importante ma la realtà nella sua pienezza e la vita nella sua complessità sono una cosa diversa»<sup>40</sup>) – e «riempire di contenuti ideali, di contrasti e dissensi» la *laicità* (il principio, l'idea) unico argine democratico alla *s-confinatezza* della «tecno-crazia e della clero-crazia»<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> G. TREMONTI, *La paura e la speranza*, op. cit., 18.

<sup>41</sup> N. IRTI, *La tenaglia*. In *difesa dell'ideologia politica*, Roma-Bari, Laterza, 2008, 34-39, 74.