



Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978



F. Margiotta Broglio

**L'Europa delle
fedi e dei diritti**
Frammenti discorsivi
per una identità plurale

D. Romano - G. Casuscelli
P. Annicchino - G. Courtens
L. Leo - F. Ratto Trabucco
F. Margiotta Broglio - G. Cimbalo
M. L. Tacelli - A. Bernardo
F. Rescigno - S. Baldassarre

Confessioni e comunità religiose o filosofiche nel Trattato di Lisbona

Francesco Margiotta Broglio

Professore di Relazioni tra Stato e Chiesa presso l'Università di Firenze.

Presidente della Commissione consultiva per la libertà religiosa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Commissione Unesco per la lotta alla discriminazione nell'insegnamento

ABSTRACT

Il contributo analizza le potenzialità e le lacune ancora insite nello spazio di democrazia partecipativa ufficialmente sancito dall'art. 17 TFUE.

“Dio in prima pagina”? È la domanda che, con qualche superficialità mediatica, si pongono oggi sociologi e politologi europei di fronte all'accentuarsi di alcuni fenomeni che cercherò di richiamare sinteticamente. Preliminarmente, però, devo sottolineare che è in corso in molti Paesi UE una campagna politica diretta a indebolire, se non a eliminare, la c. d. “preminenza del diritto europeo” con il suo Trattato di Lisbona, la sua Carta dei diritti fondamentali in esso incorporata e con il suo ricchissimo apparato di direttive (C. Mirabelli). In nome della sovranità nazionale il *nòmos* europeo viene «corroso, delegittimato, creando grandi conflitti tra legalità formale e legittimità sostanziale» (B. Spinelli). Una campagna politica che sta investendo la libera circolazione delle minoranze etniche e religiose che proprio grazie alla normativa UE riescono solo oggi a uscire dalle “gabbie” nazionali nelle quali erano state rinchiusi dai trattati stipulati alla fine della Prima guerra mondiale.

Ma veniamo al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al suo art. 17, lasciando per ora da parte la questione dei valori e il significato del



preambolo:

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.

In proposito dobbiamo subito avvertire che la problematica che qui ci interessa è stata, all'inizio del suo avvio con il Trattato di Amsterdam, male impostata dalle chiese e confessioni interessate. Infatti invece di battere la strada, già con successo battuta, degli atti internazionali sui diritti umani e, in particolare, della Cedu arricchita da una sempre più nutrita giurisprudenza della Corte europea, cioè quella della garanzia della libertà religiosa individuale e collettiva, si è voluto impostare la questione religiosa nell'ordinamento allora comunitario sulla falsariga dei sistemi nazionali, peraltro molto diversi tra loro, arrivando a fantasticare, come nel caso di alcune chiese tedesche, un maxi-concordato o delle maxi-intese tra le confessioni e la Comunità europea.

Ciò nel timore che la normativa di derivazione comunitaria potesse, in qualche modo, intaccare le situazioni in essere, spesso privilegiate, degli Stati nazionali e, in qualche caso, ancora risalenti a Napoleone, al modello bizantino ottocentesco della Grecia o, quanto meno, al periodo nazista.

Si è persa, in definitiva, un'occasione di innovare la condizione giuridica di chiese e comunità religiose, si è accettata la poco congrua parificazione tra comunità religiose e indefinibili comunità filosofiche e si è finito, sancendo l'intangibilità degli *status* nazionali, col perdere di vista l'originalità del sistema comunitario e col perpetuare modelli che non rispondono al nuovo e importante, ma diverso, ruolo che religioni e convinzioni svolgono in società europee profondamente trasformate.

In proposito va messo in evidenza che nonostante l'accertato declino della pratica religiosa e dell'obbedienza ai precetti delle morali confessionali, la questione religiosa è ancora al centro delle politiche pubbliche dei Paesi UE e sulla stessa scena europea. Jean-Paul Willaime ha individuato cinque ragioni



principali del mutamento socio-religioso:

1. la crescente pluralizzazione del paesaggio confessionale europeo dovuta alle forti immigrazioni di persone provenienti da regioni del mondo con tradizioni religiose differenti da quelle europee, nonché alla presenza di rilevanti minoranze islamiche in molti Paesi dell'UE;
2. le conseguenze della caduta della cortina di ferro e dell'ingresso nell'UE di Stati già facenti parte dell'antico blocco comunista che sono passati da una sorta di ateismo di Stato a una forte ripresa delle chiese ortodosse, fatto, questo, che ha riprodotto ed evidenziato le antiche divisioni della cristianità europea;
3. la compresenza nelle società europee di un crescente (e talvolta "attivista") agnosticismo secolarizzante e di una larga e profonda recrudescenza dei radicalismi religiosi (fondamentalismo, integrismo, integralismo) che non accettano il pluralismo confessionale e culturale, né la laicità delle istituzioni pubbliche;
4. le nuove sfide delle biotecnologie, delle emergenze energetiche, ecologiche e demografiche, il mutamento dei rapporti tra le generazioni e l'uguaglianza dei sessi: fenomeni, questi, comportanti nuove diversificazioni dei principi di "morale" pubblica e del "costume" in una dimensione che – come ha messo in evidenza Habermas – non è più solo post-cristiana, ma anche post-secolare, il che suggerisce la ricerca di una nuova configurazione dei rapporti tra società, Stato e religioni;
5. l'evoluzione del modo di esercitare la responsabilità politica sia a livello nazionale che sul piano europeo e mondiale, così come scrive Joseph Maïla: «À l'échelle nationale, avec l'élaboration de formes de gouvernance plus participatives associants les diverses composantes de la société civile. À l'échelle européenne avec, d'une part, la rencontre au sein du laboratoire qu'est l'Union, de dispositifs nationaux de relations État/religions construits par les histoires propres à chaque pays et ayant abouti différentes mises en forme de l'autonomie respective du religieux et du politique et, d'autre part, la recherche tâtonnante d'une laïcité européenne respectant les singularités des dispositifs nationaux. À l'échelle mondiale enfin, avec l'importance prise par le facteur religieux dans la géopolitique internationale».

Non si può trascurare, inoltre, un fenomeno che, purtroppo, continua a



rendere molto complicato il dialogo di alcuni Stati europei – e quindi dell’UE – con le religioni. In Europa vi sono ancora zone di “guerra di religione” nel quadro di confronti politici, economici, strategici, ma anche e spesso simbolici, dei quali la religione non è la vera o la principale causa, ma solo un pretesto o l’elemento detonatore, per non parlare di Russia e Ucraina ugualmente “ortodosse” ma in piena guerra. Mi riferisco ovviamente ai ben noti casi di Cipro, Irlanda e Bosnia, ma anche alle situazioni del Kosovo e della Macedonia, derivanti sia dai processi di decolonizzazione, sia dalla violenta ripresa dei nazionalismi seguita alla caduta dei regimi comunisti. E non tratto, in questa sede, dei problemi che potranno nascere con l’adesione della Turchia dove gli status nazionali dei culti, che l’UE si è impegnata a rispettare, non favoriscono certo le minoranze cristiane.

Ma torniamo all’art. 17 TFUE che regola unitariamente e paritariamente lo status delle chiese e delle organizzazioni “filosofiche”, mettendo sullo stesso piano i diritti collettivi dei credenti e quelli dei non-credenti, (atei o agnostici) e impegnando l’Unione al rispetto della condizione giuridica prevista, in proposito, dalle legislazioni nazionali per chiese, associazioni o comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali. Non appare chiaro, peraltro, se il riferimento alle legislazioni interne escluda religioni o filosofie “nuove” provenienti, ad esempio, da Stati non membri; né si comprende perché l’espressione “non pregiudica” sia riferita alle confessioni religiose, ma non alle organizzazioni filosofiche. Del tutto positivo, comunque, il comma 3 dell’articolo in questione che prevede il dialogo “aperto, trasparente e regolare” con chiese e filosofie e ne riconosce l’identità e il contributo specifico.

Non appare evidente, però, quale potrà essere l’oggetto del dialogo se i commi 1 e 2 della medesima disposizione riservano, appunto, alle legislazioni nazionali la tradizionale materia “ecclesiastica” (e ... filosofica). La contraddizione con il comma 3 è palese e non sarà facile, all’interno delle competenze che il Trattato riserva all’Unione, individuare le materie “europee” di interesse e competenza delle organizzazioni religiose o filosofiche che possano diventare oggetto di un “dialogo regolare”. Né può immaginarsi che questioni come l’identità religiosa e culturale o i diritti e le libertà fondamentali possano, in qualche modo, essere “contrattati” con le organizzazioni interessate.

Si aggiunga che se il comma 3 dell’art. 17 fosse stato collocato di seguito



all'art. 11 TUE (principio della democrazia partecipativa), il suo contenuto avrebbe avuto la medesima valenza e potenzialità di quello relativo alle "associazioni rappresentative" e della "società civile" con le quali le istituzioni dell'Unione mantengono il dialogo (ugualmente "aperto, trasparente e regolare") su "tutti i settori d'azione dell'Unione", dovendo, inoltre, procedere ad "ampie consultazioni delle parti interessate" nel quadro della vita democratica dell'Unione. Dialogo e consultazioni che consentono anche la presentazione di pareri o raccomandazioni alla Commissione. Pur nella positività dell'art. 17 (si pensi, però, alle riserve, in questa materia, da parte di Paesi separatisti o con religione di Stato) non può tacersi che l'aver voluto mantenere chiese e organizzazioni non confessionali fuori dai meccanismi della c.d. "democrazia partecipativa" risulta una soluzione, quanto meno, riduttiva che, in nome di una "specificità" religioso-filosofica voluta dalle religioni interessate ma giuridicamente poco produttiva, rischia di lasciare queste organizzazioni ai margini di quella "vita democratica dell'Unione" alla quale è dedicato il titolo II del TUE.

Si aggiunga che non è affatto chiaro chi determinerà quali chiese, associazioni, comunità, organizzazioni filosofiche o non confessionali avranno diritto a prendere parte al dialogo "religioso o filosofico con l'Unione". In altri termini non si comprende, per ora, in che modo si procederà alla selezione degli attori religiosi o filosofici collettivi e quali saranno i requisiti di rappresentatività dei rispettivi enti esponenziali per partecipare al dialogo/trattativa – una sorta di "concertazione religiosa" – con la Commissione europea. Sarà, quindi, necessario definire i meccanismi procedurali e stabilire il "dominio" delle procedure negoziali. Il tutto lasciando da parte, ovviamente, la già menzionata strada, disegnata da alcuni studiosi in gran parte tedeschi, di possibili approcci pan-concordatari a livello di Unione europea per garantire meglio la libertà di religione soprattutto sotto l'aspetto collettivo. A parte che solo alcuni, pochissimi soggetti "ecclesiastici" sarebbero abilitati, per la loro natura, a stipulare convenzioni rette dal diritto internazionale come i concordati, sembra che il richiamato comma 1 dell'art. 17 del TFUE escluda ogni "via concordataria", almeno per quanto riguarda quelle che sono le tradizionali materie oggetto di accordi o convenzioni tra Stati e Chiese (lo *status* di chiese e comunità religiose resta infatti regolato dal diritto nazionale). Anche volendo immaginare relazioni concordatarie tra chiese e Unione europea in materie di comune interes-



se, ma diverse da quelle che riguardano lo *status* delle confessioni religiose, rimane il problema che al di fuori della Chiesa di Roma, nessuna Chiesa cristiana e nessun altro culto sono giuridicamente abilitati a stipulare accordi propri del diritto internazionale come, appunto, i concordati. È un aspetto che dev'essere ancora una volta sottolineato, mentre resta, comunque, per ora senza risposta una serie di domande:

- con quali iniziative concrete s'intenda tradurre il dialogo di cui all'art. 17, comma 3 del TFUE e quali forme di coinvolgimento delle altre istituzioni dell'Unione la Commissione voglia eventualmente indicare per dare effettiva realizzazione alle previsioni del Trattato, anche alla luce delle attività già in corso nei singoli Paesi membri;
- quale collegamento possa essere eventualmente stabilito tra le nuove competenze dell'Unione europea in questo settore e le azioni della medesima in materia di lotta alla discriminazione religiosa (art. 10 e 19 TFUE), anche con riferimento ai diritti di libertà di religione garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali del 7 dicembre 2000, riconosciuti dall'Unione (art. 6, comma 1 TUE) e dalla CEDU alla quale l'Unione aderisce (art. 6, commi 2 e 3 TUE);
- quali criteri di individuazione degli interlocutori (chiese, associazioni e comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali) la Commissione intenda stabilire allo scopo di mantenere il dialogo "aperto trasparente e regolare" previsto dall'art. 17, comma 3 del TFUE, valorizzando altresì le diverse identità e gli specifici contributi;
- se possa, comunque, essere stabilito un collegamento, in sede di applicazione dei trattati, tra l'art. 17 TFUE e l'art. 11 TUE (democrazia rappresentativa), tenendo conto che alcune "associazioni rappresentative" fanno riferimento a confessioni religiose e a organizzazioni filosofiche o non confessionali.

In questa fase restano da affrontare le sfide che la nuova legislazione costituzionale dell'Unione europea in quanto tale lancia alle religioni e alle filosofie. È solo l'inizio di questa vivacissima fase di costruzione della nuova "grande" Europa, di un processo importante di revisione di vecchi schemi e vecchie diatribe otto-novecentesche, di cattive e polemiche abitudini di confronto non costruttivo che alcuni recenti episodi, nazionali ed europei, rischiano di perpetuare e consolidare. Una lettura attenta e positiva delle nuove disposizioni



costituzionali dell'Unione, che abbandoni le poco costruttive querimonie di chi ha visto "spiantare" le radici o di chi, al contrario, ha sofferto perché i "lumi" sono stati spenti, è la sola condizione per una partecipazione davvero ricca e produttiva delle religioni alla grande impresa che i popoli d'Europa hanno deciso di affrontare insieme, al di là di appartenenze nazionali, culturali o confessionali profondamente diverse.

Le chiese e le comunità religiose, dal canto loro, dovranno, però, cessare di riposare sugli allori, spesso privilegiati, degli "statuti" nazionali (concordatari e non) e accettare la sfida del confronto positivo con una Unione laica, sempre più multietnica e pluralista in materia di religione e di credenze, con la sola, ma efficace, protezione dei diritti dell'uomo (individuali e collettivi) e senza fare più conto sui "nazionalismi costituzionali" che, se da un lato elargiscono favori alla religione "ufficiale" o di maggioranza, dall'altro ne limitano, talvolta profondamente, la piena libertà e autonomia.

Gli Stati membri e la Commissione europea dovranno, invece, vegliare affinché un'insensata concezione dell'indispensabile laicità dell'Unione non si trasformi in una vera e propria delegittimazione del fattore religioso. Ne è un esempio quanto accaduto agli inizi del 2011. Infatti, solo di recente, alcuni esponenti di governi nazionali e alcuni parlamentari europei hanno segnalato e deprecato un'imperdonabile omissione tra le festività inserite nell'agenda 2011 che, ormai da oltre 10 anni, la Commissione europea predispone e distribuisce, come "supporto pedagogico", in oltre tre milioni di copie agli alunni delle scuole medie e superiori dell'Unione. Sono, infatti, puntualmente segnalate nell'edizione 2011 – oltre a ricorrenze folcloristiche come Halloween o come quella finlandese dell'albero di Natale – le festività islamiche, ebraiche, induiste, buddiste e sikh, ma mancano tutte le antiche e tradizionali ricorrenze della bimillennaria cristianità – compresi Natale e Pasqua – ancora largamente maggioritaria tra i cittadini europei.

Ma già nel 2020 e dopo un anno di lavoro le "Assise dell'interculturalità" avevano presentato al ministro belga delle Parità, Joelle Milquet, il loro rapporto. Oltre ai temi, ormai quasi di rito, dei simboli religiosi (vietare il velo a scuola fino al terzo anno della secondaria e a tutte le pubbliche autorità) e della lotta contro la discriminazione, il rapporto affronta il delicato problema delle festività, raccomandando di "scristianizzare" il calendario.



Cinque sole feste da mantenere (1° gennaio, 1° maggio, 21 luglio, 11 novembre, 25 dicembre) e tre solennità laiche da riconoscere (8 marzo, 21 marzo e 21 maggio: donna, razzismo, diversità), lasciando liberi i lavoratori di scegliere altri due giorni “mobili” in base alla propria cultura o alla propria credenza religiosa. Tra i particolarismi identitari e le derive assimilazioniste, il rapporto sembra muoversi sulla strada dei compromessi: nessuna obiezione di coscienza all’obbligo scolastico o alle classi miste, ma più spazio nei programmi e nei manuali alla storia del colonialismo, all’immigrazione e alle discriminazioni; mantenimento della normativa sulla macellazione rituale (anestesia dell’animale e mattatoi pubblici); riforma della sanità che rispetti l’integrità culturale, religiosa e filosofica delle persone; facilitazioni per l’alloggio; monitoraggio delle discriminazioni nel lavoro; misure per favorire l’insediamento dei rom.

Torniamo alle festività anche per precisare il doppio aspetto dei problemi (nei rapporti di lavoro e nel computo dei termini del diritto civile e processuale) e per mettere in evidenza che, se la libertà di scelta delle due feste “mobili” deve essere collegata all’appartenenza confessionale, si apre l’ulteriore questione della certificazione sia delle ricorrenze religiose, che di tale appartenenza da parte di esponenti autorizzati dei culti e dell’obbligo del datore di lavoro di dimostrare – come accade negli Usa – l’impossibilità di concedere il congedo richiesto che, comunque, può essere previsto nei contratti collettivi che possono garantire l’esercizio della libertà religiosa in deroga al diritto comune. E non va dimenticato il tema, collegato alla nostra questione, dell’apertura degli esercizi commerciali nei giorni festivi, compresa la domenica, che in molti ordinamenti giuridici ha perso il suo originario significato culturale. E vanno comunque segnalati anche i rinvii del nostro codice civile alle “feste di precetto” che, al di là di quelle “concordatarie”, sono tuttora puntigliosamente elencate dal codice di diritto canonico (Natale, Epifania, Madre di Dio, Immacolata, Assunzione, San Giuseppe, Santi Pietro e Paolo, Ognissanti), con l’obbligo della messa e dell’astensione da lavori e attività che ostacolano il culto.

Deve essere richiamato, in proposito, che il sistema italiano di regolamentazione pattizia del fattore religioso (concordato, intese) tiene conto delle esigenze della coscienza che vuole rispettare i precetti confessionali ma non può esimersi dal rispetto della legge: il Concordato del 1984 riconosce le domeniche e le ricorrenze religiose che Italia e Santa Sede hanno definito nel 1985, le in-



tese concluse con alcuni culti di minoranza – per i quali vi è solo raramente coincidenza tra ricorrenze religiose e civili – prevedono il rispetto di alcuni giorni festivi e l’impegno a tenerne conto per le date di esami e concorsi pubblici. Inoltre nel 2005 l’antica festa dei santi patroni d’Italia (Francesco e Caterina) è stata ribattezzata “giornata della pace e del dialogo tra culture e religioni diverse”, mentre normative comunali e contratti collettivi non dimenticano i “santi patroni”. Si aggiungano gli interventi della Corte europea di Strasburgo, il famoso caso Prais della Corte comunitaria (le istituzioni europee, se non informate, devono tenere conto delle festività delle religioni di appartenenza dei funzionari), le direttive CE del 2000 contro la discriminazione anche religiosa, il carattere non più religioso del diritto dei lavoratori al riposo e ci si renderà agevolmente conto che la natura sempre più multireligiosa della società europea pone quasi ogni giorno problemi nuovi che i tradizionali modelli politico-giuridici non sono più in grado di gestire. Certo se la risposta della UE e del Belgio all’appello di Benedetto XVI dalla Spagna (riscoprire le radici cristiane dell’Europa che deve “aprirsi a Dio”) è la scomparsa o la riduzione delle feste cristiane e quella francese è il riconoscimento, dopo altri Paesi UE, della famiglia “sociologica omoparentale” (Tribunale di Briey), è forse necessario, per avere ascolto, cambiare il registro del magistero pontificio in una direzione più aderente alle realtà di una pluralizzazione e secolarizzazione che, da tempo, i sociologi della religione hanno strettamente collegato allo sviluppo economico e al mercato globale. Meno male che, come ha messo in luce Fabrizio Dragosei sul *Corriere della Sera* c’è rimasto Putin a dilatare, con opportuni “ponti”, le festività ortodosse nella Federazione russa, ma, anche, a non rispettare quelle dell’Ucraina.