

VINCENZO BUONOMO

L'UNIONE EUROPEA E I REGIMI CONCORDATARI DEGLI STATI MEMBRI

1. Alcune premesse. — 2. Il «fenomeno» dell'Unione Europea e la questione religiosa. — 3. Sulla rilevanza della normativa comunitaria primaria e derivata nelle questioni religiose: *a)* Quanto al livello di regolamentazione; *b)* Quanto al rapporto tra la normativa comunitaria e gli ordinamenti nazionali; *c)* Quanto ad un concetto comune di «religione» nel diritto comunitario. — 4. Considerazioni conclusive alla luce del diritto internazionale.

1. *Alcune premesse.*

Quale tipo di rapporto intercorre tra la normativa posta a sorreggere l'Unione europea e quella derivante dai regimi concordatari vigenti in alcuni degli Stati parte dell'Unione? Se quello dell'Unione Europea è un fenomeno di integrazione anche — o soprattutto — giuridica che al momento riguarda quindici Paesi, può la diversità di situazione e di regolamentazione del fenomeno religioso influire sugli obiettivi dell'integrazione? O quali possibili effetti potrà avere questa integrazione sulla normativa concordataria?

Sono questi alcuni dei quesiti che, istintivamente, suscita il nostro tema. E si tratta, evidentemente, di interrogativi non confinabili nell'angusto alveo della ricerca o del dibattito accademico, poiché rispondono ad un interesse più ampio che si lega all'idea ed alle prime concrete manifestazioni dell'integrazione perseguita da quindici Stati europei intorno all'obiettivo di giungere ad «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese in modo più aperto possibile e il più vicino possibile ai cittadini»⁽¹⁾.

(1) *Trattato sull'Unione Europea*, art. A. (La numerazione degli articoli del *Trat-*

Le riflessioni che seguono vogliono contribuire a fornire qualche risposta a tali domande, partendo da una precisa indicazione metodologica: la questione che si intende affrontare tocca, di fatto, non la relazione che intercorre tra la regolamentazione frutto di tradizionali accordi internazionali tra Stato e Chiesa e il fenomeno dell'Unione Europea, ma gli effetti che l'Unione e la sua normativa hanno o potrebbero avere su tali regimi, detti concordatari. La prospettiva vuole essere essenzialmente quella internazionalista, poiché questa scelta — certamente limitata e parziale — permette di superare alcune «tentazioni» che affiorano in relazione ad una questione come quella posta dinanzi a queste riflessioni, con problemi del tipo: la normativa concordataria continua a produrre i suoi effetti nell'area dell'Unione Europea? O ancora: spetta ai regimi costituzionali dei singoli Stati la regolamentazione in via esclusiva del fenomeno religioso?

Si tratta di interrogativi a cui sapientemente rispondono indagini di alto livello e riflessioni per parte ecclesiasticistica⁽²⁾ e costituzionalistica⁽³⁾, come pure approcci più direttamente rientranti nel profilo sociologico e socio-politico⁽⁴⁾. Generalmente queste prospettive offrono una lettura circa la considerazione del fenomeno religioso, partendo essenzialmente da un'analisi del dato interno ai singoli Stati, che poi si riflette anche sulla dimensione del diritto comunitario. Per altri aspetti, poi, inquadrano il fenomeno religioso nell'Unione Europea in termini e contenuti che tendono esclusivamente a sottolinearne gli aspetti positivi, ovvero una generale acquisizione della tradizione giuridica degli Stati membri in materia, con la con-

tato sull'Unione Europea e del Trattato della Comunità Europea, seguirà quella risultante dalla revisione dei due testi normativi adottata ad Amsterdam il 2 ottobre 1997).

(2) Cf. G. ROBBERS, *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Milano/Baden-Baden 1996; F. MARAGIOTTA BROGLIO-C. MIRABELLI-F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna 1997; CONSORTIUM EUROPÉEN POUR L'ÉTUDE DES RELATIONS EGLISES-ÉTATS, *Les religions dans le droit communautaire*, Actes du Colloque Luxembourg/Trèves, 21-22 Novembre 1996, Milano 1998.

(3) Cf. CONSORTIUM EUROPÉEN, *Le statut constitutionnel des cultes dans les Pays de l'Union Européenne*, Actes du Colloque (Université de Paris XI), 18-19 Novembre 1994, Milano 1995; R. TORF, *Stati e Chiese nella Comunità europea*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1/1993, pp. 11-32.

(4) Per il profilo sociologico-politico della questione religiosa nell'Unione Europea, si vedano tra gli altri i diversi contributi contenuti in G. VINCENT - J.P. WILLAIME (dir.), *Religions et transformations de l'Europe*, Strasbourg 1993.

seguinte efficacia di quanto espresso anche nelle normative concordatarie.

Analoga conclusione è quella a cui giunge anche un approccio che legga, o voglia leggere, la normativa comunitaria attraverso un'analisi essenzialmente legata alla « lettera » dei testi delle norme comunitarie, ricavandone una considerazione di formale apprezzamento verso il fenomeno religioso. Ma questo per il fatto che da detta normativa la religione è — almeno direttamente — esclusa.

L'adozione del Trattato di Amsterdam, il 2 ottobre 1997, ha poi per certi aspetti, accentuato la tendenza che considera complessivamente tutelate le questioni religiose o quanto meno ritiene « poco competente » l'ordinamento comunitario da una loro regolamentazione. Questo per effetto di una lettura « limitata » della *Dichiarazione 11* annessa a quel Trattato, secondo la quale l'Unione Europea non crea sostanziali problemi agli attuali standard normativi ed istituzionali previsti dagli Stati circa le questioni religiose, anzi rispetta le chiese riconoscendone lo status previsto dall'ordinamento interno di ciascuno dei Paesi membri: « L'Unione Europea rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri. L'Unione Europea rispetta ugualmente lo status delle organizzazioni filosofiche e non confessionali ». A prima vista, pertanto, non sembrano porsi problemi circa la validità e gli effetti della normativa concordataria: ma — torna qui la questione — fino a che punto?

L'obiettivo che anima le presenti riflessioni è quello di tentare un'iniziale indagine « dal di dentro » della realtà dell'Unione Europea, per poter poi verificare come la complessità della problematica religiosa sia — o possa divenire — consistente e quindi produrre effetti o riflessi sulle situazioni regolate dal diritto dei singoli Stati⁽⁵⁾, compresi quelli in cui vigono sistemi concordatari di natura pattizia ampiamente consolidati.

2. Il « fenomeno » dell'Unione Europea e la questione religiosa.

Configurandosi come il risultato di un lungo processo, economico e nel contempo politico-istituzionale, l'espressione Unione Eu-

(5) L. DE FLEURQUIN, *Ecclesiastical law in the European Union in 1995: a cautious move from Church and State to State and religion?*, in *European Journal for Church and State Research*, 1996, p. 135.

ropea acquista un significato piuttosto ampio ed articolato. Si presenta infatti come punto di arrivo di un processo che ha al centro la Comunità Europea con le sue Istituzioni e le sue regole — l'ordinamento comunitario —, mancando invece alcune di quelle caratteristiche proprie di soggetto di diritto, le sole che potrebbero fare dell'Unione un consolidato centro di imputazione giuridica.

L'Unione Europea, però, si pone anche come un processo culturale o, se si vuole, come la risultante di un progetto di cultura europea. In effetti l'Europa dei quindici non si configura esclusivamente come blocco economico, ma parimenti come un progetto culturale veicolato da un sistema di integrazione economica. Questo spiegherebbe perché da parte delle Chiese vi sia una costante attenzione al fenomeno comunitario, come pure accenni critici all'abbandono graduale dell'idea dell'Europa cristiana, in luogo di un più ampio riferimento ad orizzonti economico-politici⁽⁶⁾.

Queste prime indicazioni permettono di precisare il punto di riferimento quando si parla di realtà, per loro natura giuridiche, quali sono i regimi concordatari. Infatti volendo sostanzialmente restare ancorati al profilo giuridico, è chiaro che parlare oggi di Unione Europea — in generale, come in aspetti particolari quale quello religioso — significa in primo luogo riferirsi all'ordinamento comunitario con la sua peculiarità ed originarietà rispetto agli ordinamenti degli Stati membri. Un ordinamento giuridico che gradualmente, maturando nei contenuti sostanziali come pure nella dimensione istituzionale, afferma oggi soprattutto un suo carattere di superiorità, o se si vuole una sua *prevalenza* nei confronti degli ordinamenti interni degli Stati membri. E questo per il delinarsi di due significative tendenze: la graduale affermazione di competenze settoriali dell'ordinamento comunitario che ha portato in parallelo ad una sorta di atrofia gli ordinamenti interni; quindi il successivo affermarsi di una prevalenza del diritto comunitario nelle pronunce degli organi interni di giurisdizione, ad iniziare dalle stesse Corti Costituzionali degli Stati membri.

Un elemento quest'ultimo che, almeno in via di principio, non può ignorarsi quanto agli effetti sulle questioni religiose e sui regimi

(6) Si veda R. TORFS, *Which relationships between Churches and the European Union?*, in H.J. KIDERLEN - H. TEMPEL - R. TORFS (eds.), *Which relationships between Churches and European Union? Thoughts for the future*, Leuven 1995, pp. 77-88.

concordatari degli Stati membri dell'Unione, poiché non può escludersi *a priori* un intervento su tali questioni, almeno come effetto indiretto dell'azione dell'ordinamento comunitario. Infatti una tale constatazione riguarda necessariamente tutti gli Stati membri che, in forza della adesione alla Comunità Europea, come pure nel dar vita all'Unione Europea, hanno convenuto di riconoscere la validità e gli effetti della normativa comunitaria nel proprio ordinamento, anche quando questa dovesse produrre « conflitti ». Pertanto una tale eventualità si pone pure per quegli Stati che presentano un regime concordatario nei rapporti con la Chiesa cattolica e che quindi evidenziano una posizione particolare per la Chiesa e la religione cattolica nel contesto del proprio ordinamento giuridico.

Questo dato, per altro, favorisce una considerazione che direttamente riguarda le disposizioni concordatarie, intese quale tipo di regolamentazione derivante da trattati internazionali conclusi da Stati membri della Comunità e dell'Unione con altri soggetti di diritto internazionale. Infatti le disposizioni dell'art. 307 del *Trattato istitutivo della Comunità Europea*, conferiscono al Trattato medesimo una connotazione di *specialità* e quindi di *prevalenza* rispetto ad altri obblighi internazionalmente assunti dagli Stati membri dopo la sua entrata in vigore o nella formalizzazione di successive adesioni. Inoltre, in caso di conflitti di legge tra il Trattato della Comunità Europea e gli impegni ed obblighi internazionali assunti in precedenza, lo stesso art. 307 dispone che gli Stati membri si adoperino per eliminare le incompatibilità, anche mediante assistenza reciproca e, ancora di più, « assumendo eventualmente una comune linea di condotta ». In effetti guardando la prassi, la conclusione di concordati avvenuta anche dopo l'entrata in vigore del Trattato della Comunità Europea, non ha — al momento — registrato elementi di incompatibilità con il Trattato medesimo, o almeno di tale portata da richiedere l'applicazione del disposto dell'art. 307. E questo anzitutto perché, generalmente, la materia religiosa o quella oggetto di accordi concordatari, resta considerata estranea al processo comunitario. Diversamente, la questione si pone per eventuali conflitti che dovessero non solo sorgere, ma anche essere rimessi alla competenza delle Istituzioni comunitarie, ad iniziare dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea. Analogamente ciò potrebbe porsi per il processo di integrazione legato invece all'Unione Europea: un'eventualità che lascierebbe presagire anche un'interpretazione minimale della *Dichia-*

razione 11, che di fatto sia relazionata esclusivamente con l'idea della necessità di avere un tale atto.

In concreto, quello che si nota avvicinandosi al complesso fenomeno dell'Unione Europea, è la mancanza di una esplicita competenza europea, o a dir meglio comunitaria, in materia religiosa: si ravvisa come esistente un *deficit religioso*, per un verso ampiamente giustificato dalle finalità proprie e dall'esperienza delle Comunità, come si è visto.

Ma, da un lato l'evoluzione successiva verso l'Unione con la sua prospettiva di ordine politico ed istituzionale oltre che economico, dall'altro la stessa articolazione dell'azione strettamente legata all'integrazione economica, evidenziano un dato: non mancano politiche e norme comunitarie che direttamente — ma anche in modo surrettizio — toccano il fenomeno religioso e quindi esprimono la posizione e l'atteggiamento delle Istituzioni comunitarie, come pure quelli degli Stati membri nella loro dimensione collegiale, di fronte al fenomeno stesso o almeno ad alcune sue parti. La questione in particolare è emersa nella fase di interpretazione della normativa comunitaria, spesso in ragione del suo adattamento al diritto interno degli Stati membri, o della ricerca di una uniformità di applicazione. Del resto la realtà dei quindici mostra l'esistenza di una molteplicità di regimi di culto, di considerazione della libertà di religione, e parimenti di situazioni riguardanti lo status di chiese e confessioni religiose e i loro rapporti con l'apparato statale (7).

A colmare il deficit religioso concorre poi, in via generale, la sovrapposizione all'ordinamento comunitario — o se si vuole la parallela vigenza — dell'attività del Consiglio d'Europa, con le garanzie previste della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* il cui art. 9 riguarda direttamente il profilo della libertà di religione. Ad essa, in particolare, si aggiunge il dato che rileva dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, da cui si evidenzia non solo un graduale accoglimento dell'esercizio del fondamentale diritto alla libertà di religione, ma anche — indirettamente — la diversità di

(7) Basti pensare, proprio quanto a quest'ultimo profilo, alla simultanea presenza di: *Chiese nazionali, maggioritarie*, o in *regime di separazione*, da cui divengono differenti approcci e soluzioni legislative tra i quindici nei confronti delle chiese o del fenomeno religioso in genere. Sull'intera questione si vedano gli interessanti studi contenuti in J. WITTE-J.D. VAN DER VYVER (eds.), *Religious Human Rights in global perspective - legal perspective*, The Hague 1996.

approccio esistente fra i Paesi europei quanto alle questioni religiose: la Corte, infatti, è chiamata ad accertare con il suo intervento quelle violazioni degli Stati parte proprio in sede di rispetto della Convenzione o di compatibilità della stessa con le norme degli ordinamenti interni.

Del resto, proprio in relazione al sistema di protezione della Convenzione europea, si innesta tutta la più ampia questione legata al cosiddetto *deficit di diritti umani*, ovvero l'incompetenza che di fatto lasciava emergere la «lettera» della normativa comunitaria. Materia a lungo, e ripetutamente, oggetto di attenzione da parte delle Istituzioni comunitarie, anche se ad un approfondimento tale lettura risulta inesatta o quantomeno parziale⁽⁸⁾. Un dibattito che oggi, almeno in via di principio, appare sopito: in primo luogo i principi ispiratori presenti nel sistema di protezione dei diritti umani che la normativa della Convenzione e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo congiuntamente realizzano, sono ampiamente contemplati dal Trattato sull'Unione Europea, lì dove si afferma che l'Unione si fonda sul «rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»⁽⁹⁾, come pure che l'Unione «rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Va detto che la questione dei rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento comunitario rimonta fino al primo periodo di attività delle Comunità Europee, passando anche attraverso l'intenzione delle istituzioni comunitarie di procedere ad un'adesione alla Convenzione medesima per renderla parte del diritto comunitario. A questo si aggiunge la posizione della Corte di Giustizia delle Comunità che per un verso, con una reiterata giurisprudenza, ha considerato la Convenzione indirettamente operante nell'ordinamento comunitario, per il fatto che della stessa erano parte gli Stati membri; per un altro ha ritenuto infondata una competenza della Comunità ad aderire alla Convenzione. Posizione quest'ultima sostenuta anche in concomitanza con l'inizio della Conferenza intergovernativa di Torino (1996) incaricata di procedere alla revisione del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea. La Corte infatti con il suo *Parere 2/94* del 28 marzo 1996 ha ribadito «allo stato attuale del diritto comunitario», l'impossibilità per la Comunità di diventare parte della Convenzione, in ragione di una carenza di competenza; si veda sull'intera questione la posizione critica di O. DE SCHUTTER-Y. LEJEUNE, *L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme. À propos de l'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1996, pp. 555-606.

⁽⁹⁾ *Trattato sull'Unione Europea*, art. 6.1.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, art. 6.2.

Del resto l'art. 303 del Trattato della Comunità Europea prevede già che tra la Comunità Europea e il Consiglio d'Europa si stabilisca ogni forma di « cooperazione utile ». A questo si aggiunge un maggiore coinvolgimento delle Istituzioni comunitarie ed in particolare la diretta competenza in materia che la Corte di Giustizia delle Comunità viene ad assumere con il Trattato di Amsterdam, relativamente ad alcune questioni di interesse comune tra le quali spiccano ambiti direttamente connessi ai diritti fondamentali: asilo, immigrazione, residenza, cooperazione giudiziaria in materia civile e penale...⁽¹¹⁾.

È dato quindi di concludere che quanto sin qui maturato nel contesto della Convenzione europea e connessa giurisprudenza, sia oggi a pieno titolo parte integrante dell'ordinamento comunitario, configurandosi come *acquis communautaire*, ovvero come traguardo ormai raggiunto e quindi pilastro essenziale della costruzione dell'Unione Europea⁽¹²⁾.

3. *Sulla rilevanza della normativa comunitaria primaria e derivata nelle questioni religiose.*

L'esame dell'ordinamento comunitario, nei due profili tracciati dalla normativa primaria — con i trattati fino ad Amsterdam — e di quella derivata — in continua elaborazione da parte delle Istituzioni comunitarie — permette di leggere le questioni religiose sia di

⁽¹¹⁾ La Corte di Lussemburgo in tale contesto è chiamata anche ad operare nella funzione pregiudiziale riguardo alla validità ed all'interpretazione di atti comunitari o a ricevere ricorsi per annullare misure introdotte dagli ordinamenti interni o dalla stessa Commissione Europea. Evidentemente tale approccio, regolamentato dall'art. 234 del Trattato di Amsterdam, è sottoposto ad alcune limitazioni: la carenza di competenza della Corte per atti riguardanti l'ordine pubblico e la sicurezza interna di uno Stato; solo l'assenza di ricorso giurisdizionale nel diritto interno permette di adire la Corte in sede di interpretazione o validità, mentre in altri casi occorre l'assenso dello Stato da cui parte la richiesta; il giudizio della Corte su domanda delle altre Istituzioni comunitarie e/o di uno Stato, non potrà dispiegare effetti sulle decisioni della giurisdizione interna aventi forza di *res judicata*. L'intera questione trova una sua sistemazione di intenti nella *Dichiarazione 10* annessa al Trattato di Amsterdam e resta, quale valutazione generale, una « clausola aperta », ovvero applicabile in via di principio ad ogni materia che direttamente o indirettamente può toccare le competenze del diritto dell'Unione Europea: la prassi successiva potrà dire se anche la normativa frutto dei regimi concordatari vi rientrerà.

⁽¹²⁾ Cf. *Trattato sull'Unione Europea*, art. 2 e art. 3.

rettamente che attraverso atti che rientrano in ambiti o settori diversi. E questo riguarda immediatamente la stessa normativa concordataria, ovvero la sua efficacia in quegli Stati membri nei quali tale normativa è operante.

Non può ignorarsi come lo stesso diritto derivato abbia nel corso degli anni prodotto dei mutamenti di interpretazione e forse di comprensione medesima delle questioni religiose, leggendole alla luce del processo di integrazione europea. Un esempio evidente è dato dalla Corte di Giustizia che nel 1988 nel caso *Steymann c. Staatssecretaris van justitie* ⁽¹³⁾, si trovò a ricevere una richiesta da parte di organi di giurisdizione dei Paesi Bassi per stabilire se costituisse attività economica o di servizi, ai sensi del Trattato delle Comunità Europee, l'appartenenza ad una religione o ad altre forme spirituali o filosofiche, che all'osservanza dei precetti e della vita propria della comunità affianca l'offerta di servizi reciproci tra i membri. La Corte in quell'occasione stabilì che «la partecipazione ad una comunità fondata su una religione [...] non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario». Lasciando però aperta la questione circa la possibilità di stabilire se un eventuale lavoro effettuato da un membro di una comunità religiosa «costituisce un'attività economica» e quindi non escludendo una potenziale competenza dell'ordinamento comunitario.

In effetti, il fatto che l'Unione Europea — come del resto si è già sperimentato per la Comunità Europea — rivolga la propria azione ad ambiti come quello dell'integrazione economico-monetaria o della costituzione di un mercato unico, non rappresenta un elemento di preclusione nei confronti delle questioni religiose: quindi può manifestarsi un interesse sia degli organi comunitari nei confronti di tali questioni, sia degli Stati membri o di soggetti operanti al loro interno, qualora le questioni religiose vadano a toccare, coesistere o scontrarsi con altre attività che concernono direttamente gli obiettivi dell'Unione.

Proseguendo su questa linea, sovengono alcuni dati che, pur nella loro sinteticità, possono costituire un evidente punto di partenza. Anzitutto l'esplicito riconoscimento della libertà di religione da parte di tutti gli Stati membri, pur in presenza di profili — a volte

⁽¹³⁾ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, *Raccolta della giurisprudenza della Corte*, 1988, Lussemburgo 1989.

anche sostanziali — differenziati⁽¹⁴⁾. In tal senso tendono a sovrapporsi sia normative esplicitamente previste nel profilo costituzionale od ordinario di ogni singolo Stato, sia quelle che sono conseguenza di obblighi derivanti da trattati⁽¹⁵⁾.

In secondo luogo il dato che in un consistente numero di Stati membri dell'Unione Europea sono vigenti normative concordatarie, riguardanti quindi la Chiesa e la religione cattolica. E si tratta di norme che, configurandosi come altrettante fonti di obbligazione contratte sul piano internazionale, assumono una diversa considerazione o preminenza nel sistema delle fonti del diritto rispettivo di ogni singolo Stato.

Da queste pur brevi riflessioni, emergono alcuni interrogativi che solo apparentemente possono dirsi di ordine generale, ma che in realtà riguardano direttamente i contenuti, la portata ed i possibili effetti della *Dichiarazione 11* annessa al Trattato di Amsterdam.

a) *Quanto al livello di regolamentazione.*

Di fronte all'Unione Europea ovvero alla sua normativa, il fenomeno religioso è assente o regolamentato? E quindi, la questione religiosa fino a che punto è estranea alle competenze dell'Unione?

Sulla base di quanto già rilevato, possono qui svolgersi alcune considerazioni, che toccano almeno due livelli di partizione dell'ordinamento comunitario. Le prime riguardano le norme emanate dalle Istituzioni comunitarie, quale effetto della produzione normativa interna, ai sensi del Trattato della Comunità Europea — oggi con l'art. 249⁽¹⁶⁾ —, o della giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea. In questo contesto possono rilevarsi esempi di in-

⁽¹⁴⁾ Tali sono i casi dei regimi confessionali propri dei Paesi nordici — la Svezia entro il 2000 eliminerà la Chiesa nazionale —, o della particolare situazione della Grecia quanto alla chiesa ortodossa, che ha comportato anche di fronte alla *Dichiarazione 11* del Trattato di Amsterdam, la reiterazione da parte di quel Paese della propria dichiarazione quanto al regime di Monte Athos, già presentata in sede di adesione ai Trattati istitutivi delle Comunità Europee.

⁽¹⁵⁾ Questi sono sia quelli della regione europea che più ampiamente quelli adottati nel contesto delle Nazioni Unite. Il riferimento immediato va al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* di cui sono parte i quindici e il cui art. 18 garantisce la libertà di religione.

⁽¹⁶⁾ Il riferimento è ai Regolamenti, Direttive, Decisioni, Raccomandazioni e Pareri, atti che assumono un diverso livello e grado di obbligatorietà sia per loro natura che per gli effetti prodotti o producibili all'interno degli ordinamenti degli Stati membri.

terventi in materia religiosa, ma relativi ad aspetti spiccatamente rientranti nella sfera di garanzia dell'ordine pubblico dei singoli Stati, che, se generalizzati attraverso il diritto comunitario, certamente potrebbero comportare riflessi nella disciplina concordataria, come ad esempio la Risoluzione adottata dal Parlamento Europeo il 22 maggio 1984⁽¹⁷⁾ dedicata al fenomeno della devianza. In tale atto sono contenute esplicite raccomandazioni agli Stati membri perché diano garanzie giuridiche ai membri delle confessioni religiose, così da consentire loro l'esercizio di alcuni diritti che rientrano nel fondamentale diritto alla libertà di religione. Tra questi il non subire costrizioni o suggestioni per aderire a una confessione o gruppo religioso; il diritto a lasciare l'organizzazione o uscirne liberamente; la possibilità di chiedere assistenza legale o medica all'esterno del gruppo; un controllo sull'assunzione di onerosi impegni finanziari o personali verso l'organizzazione religiosa.

Sulla stessa linea di contenuti è la Risoluzione sulla realtà delle sette religiose, adottata dal Parlamento il 29 febbraio 1996⁽¹⁸⁾, e da cui emergono elementi costitutivi per individuare una « concezione comunitaria » delle questioni religiose e delle organizzazioni⁽¹⁹⁾ religiose. In primo luogo il riconoscimento del diritto alla libertà di religione nelle sue qualificazioni tradizionalmente espresse e consolidate nel diritto internazionale dei diritti umani e delle esperienze costituzionali degli Stati. Un secondo aspetto riguarda il monitoraggio dei gruppi religiosi e quindi investe problemi di legalità e di ordine pubblico, su cui si dispiega direttamente la competenza dei singoli Stati membri. C'è poi la questione della salvaguardia dei diritti umani rispetto al fenomeno dei nuovi movimenti religiosi (o delle sette): integrità fisica, libertà di pensiero, movimento, integrità patrimoniale, ma che evidentemente è afferente in modo più diretto alla condotta degli Stati⁽²⁰⁾.

(17) Cf. *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, C 172, 12 luglio 1984.

(18) Cf. GUCE, C 78, 18 marzo 1996.

(19) Si adopera qui un termine volutamente ampio e non limitabile nel linguaggio dell'ordinamento comunitario ad una particolare forma di struttura.

(20) La Risoluzione si completa nel definire i criteri di pericolosità, che il Parlamento Europeo riprende da quelli adottati dall'Assemblea Nazionale in Francia: destabilizzazione mentale degli adepti; richieste finanziarie esorbitanti; rottura con l'ambiente familiare e di origine; attentato all'integrità fisica; reclutamento di bambini e minorenni; tesi antisociali; turbativa dell'ordine pubblico; precedenti penali; alternativa alla visione

Il secondo livello, invece, è quello formatosi quale frutto di una recezione da parte dell'ordinamento comunitario sia dell'attività del Consiglio d'Europa, sia del riferimento — la prassi successiva chiarirà se si è di fronte ad esplicito rinvio ricettizio — a quelle «tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario» introdotto dal Trattato sull'Unione Europea⁽²¹⁾ quale fonte costitutiva dell'ordinamento comunitario e dell'Unione Europea.

Il riferimento a quelle che sono indicate come «tradizioni costituzionali» degli Stati membri per molti aspetti amplia e precisa il più generale rinvio agli ordinamenti interni presente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia già da diversi anni, ad esempio in materia matrimoniale, ambito che rileva in modo diretto alla normativa concordataria. Un caso è quello *Diatta c. Land di Berlino* del 13 febbraio 1985⁽²²⁾ in materia di diritto di soggiorno dei familiari di un lavoratore migrante, che ha portato la Corte a non ritenere la coabitazione e la convivenza quali elementi costitutivi della concezione di famiglia da parte dell'ordinamento comunitario, poiché contrari al principio della libera circolazione delle persone⁽²³⁾. Altro riferimento, in quel periodo, è contenuto nel caso *Paesi Bassi c. A.F. Reed* del 17 aprile 1986⁽²⁴⁾ sulla richiesta di soggiorno del «partner» di un lavoratore migrante. La Corte in quella circostanza stabiliva che nell'ordinamento comunitario non può essere equiparato al coniuge «il partner il quale abbia stabile relazione», poiché il termine coniuge si riferisce soltanto ad una «relazione basata sul matrimonio». Si tratta di due esempi — per altro risalenti al periodo precedente l'avvio del processo dell'Unione Europea — che mostrano come sia possibile l'intervento dell'ordinamento comunitario anche in materie che toccano nei contenuti anche questioni regolate, in alcuni Stati membri, per via concordataria.

economica/circuiti economici tradizionali; tentativi di infiltrazione nei pubblici poteri. Si veda Parlamento Europeo, Direzione Generale degli Studi, serie *Europa dei cittadini*, Doc. W-10, n. 3/1997.

⁽²¹⁾ Art. 6.2.

⁽²²⁾ Cf. CGCE, *Raccolta 1985*.

⁽²³⁾ Posizione sostenuta in quel caso anche dalla Commissione Europea chiamata a dare un parere sulla fattispecie, cf. *ibid.*

⁽²⁴⁾ CGCE, *Raccolta 1986*.

Sembra evidente che ambedue gli aspetti — la normativa comunitaria e i rinvii a norme internazionali ed a quelle costituzionali degli Stati — possono, per altro, essere considerati quali altrettanti fondamenti della *Dichiarazione 11* — almeno quanto al profilo riguardante le chiese — che, sia nella formulazione come pure nei contenuti formali, non si distacca da posizioni pregresse adottate in seno all'ordinamento comunitario, come pure dalla regolazione degli ordinamenti interni sullo status delle chiese medesime⁽²⁵⁾.

b) *Quanto al rapporto tra la normativa comunitaria e gli ordinamenti nazionali.*

Il diritto dell'Unione Europea « rispetta » il diritto interno degli Stati in materia religiosa? E fino a che punto può spingersi un'eventuale regolamentazione in materia religiosa?

Possono, al momento, individuarsi due possibili indicatori. Anzitutto c'è da chiedersi se — sostanzialmente — non vi sia da parte dell'ordinamento comunitario il tentativo di regolamentare il fenomeno religioso, o almeno di « coinvolgerlo » negli obiettivi propri dell'Unione Europea e della normativa comunitaria. Un esempio concreto è dato da alcuni atti delle Istituzioni comunitarie che vanno ad interessare determinate pratiche religiose — vino per finalità liturgiche o animali per pratiche rituali — pur riguardando materie più ampie, o se di vuole, direttamente legate all'obiettivo dell'integrazione economica e del mercato unico⁽²⁶⁾. In secondo luogo l'ordinamento comunitario può favorire una diversità di concezione della stessa libertà di religione, quando quest'ultima va a confrontarsi — sia pure indirettamente — con la normativa comunitaria, anche se questo al momento garantisce la prevalenza delle legislazioni interne degli Stati membri⁽²⁷⁾. Caso esemplificativo è quello del ri-

⁽²⁵⁾ In effetti, anche se le situazioni come si è visto sono fortemente diversificate, la *Dichiarazione* nel rinvio alle legislazioni interne di fatto si propone come criterio unificante o almeno di collegamento.

⁽²⁶⁾ In questo senso il Regolamento Comunitario 3201/90 del 16 ottobre 1990 riguardante le modalità d'applicazione per l'indicazione e la presentazione di vini e di mosti d'uva, che all'art. 9 prevede l'impossibilità di utilizzare i cosiddetti vini per uso religioso al fine di eludere la normativa e la pratica comunitaria in materia di produzione, etichettatura e consumo di vino.

⁽²⁷⁾ Interessanti su questo aspetto le considerazioni di J. DUFFAR, *Le régime constitutionnel des cultes dans les pays de la Communauté européenne*, in *Conscience et Liberté*, 50 (1995), pp. 8-43.

poso settimanale legato all'appartenenza ed alla pratica religiosa, oggetto di intervento da parte della Corte di Giustizia delle Comunità già nel 1976 quando, con una sentenza, la Corte indicava alle Istituzioni comunitarie di «tenere conto» di certe date per determinate loro attività, «sforzandosi» di evitarle⁽²⁸⁾. Una tendenza apparentemente consolidatasi attraverso la *Direttiva 93/104* adottata dal Consiglio della Comunità il 23 novembre 1993 in materia di organizzazione dell'orario di lavoro, ma rimessa in discussione dalla giurisprudenza successiva della stessa Corte, giunta in tempi più recenti a ritenere che la decisione circa il giorno di riposo settimanale anzitutto non riguarda «la salute e la sicurezza durante il lavoro», e che va «lasciato, in definitiva, all'apprezzamento degli Stati membri, tenuto conto, soprattutto, della diversità di fattori culturali, etnici e religiosi nei diversi Stati membri»⁽²⁹⁾. Oggi, come conseguenza della pronuncia della Corte, il medesimo ambito è arricchito anche dalla specifica *Risoluzione sul lavoro domenicale*, adottata dal Parlamento Europeo il 12 dicembre 1996⁽³⁰⁾, nella quale si indicano «il carattere particolare della domenica come giorno di riposo», ma in ragione del fatto che «di solito in tale giorno tutti i membri della famiglia sono liberi». La Risoluzione però salvaguarda «la particolare situazione di coloro che sollevano un'obiezione di coscienza al lavoro domenicale», e nel contempo «invita gli Stati membri a riconoscere che in una società multiculturale vi sono anche comunità religiose che possono preferire un altro giorno della settimana per il riposo».

Da questa prospettiva, come è facile intuire, possono derivare possibili, ma diretti «conflitti di legge», tra un'eventuale normativa comunitaria e le disposizioni di diritto interno, anche quando queste siano espressione di accordi concordatari; come pure si apre la strada ad un pluralismo di scelta del giorno di riposo non in ragione di obblighi normativi — fossero quindi anche quelli concordatari — ma di una società europea che tende ad essere «multireligiosa».

Le esemplificazioni indicate permettono, inoltre, di fare un ulteriore riferimento ad uno dei pilastri della costruzione dell'Unione

(28) La questione, nota come caso *Vivien Prais v. Conseil des Communauté Européenne*, riguardava la mancata presenza di un candidato ad alcune prove concorsuali in ragione del riposo richiesto dalla propria appartenenza religiosa (cf. in CGCE, *Raccolta* 1976, pp. 1598 ss.).

(29) CGCE, *Raccolta*, 1996.

(30) GUCE, C 20, 20 gennaio 1997.

Europea: la « stretta cooperazione nel settore [...] degli affari interni », come recita l'art. 2 del Trattato sull'Unione, ambito in cui generalmente trovano considerazione anche le questioni religiose o i cosiddetti « affari di culto ». Quale tipo di conseguenze potrà avere la stretta cooperazione prevista dalle finalità dell'Unione? Il fatto che tra i diversi ambiti richiamati in diverse parti del Trattato sull'Unione non si parli esplicitamente di materia religiosa o di culto non sembra sufficiente garanzia perché la materia concordataria resti immune da interferenze. Infatti non è dato al momento di conoscere quali potrebbero essere gli effetti sulle questioni religiose in genere, di una cooperazione volta a garantire una sicurezza o un ordine pubblico in relazione al fenomeno delle sette⁽³¹⁾, che trova nell'ordinamento comunitario un suo riscontro⁽³²⁾.

Ma certamente la portata della *Dichiarazione n. 11* non è riferibile al culto, poiché le chiese non si identificano solo con l'aspetto culturale o dell'esercizio di pratiche religiose. Inoltre essa recepisce la prospettiva internazionale generale emersa in sede di interpretazione del diritto di libertà religiosa⁽³³⁾ che non opera più la differenza tra religioni tradizionali e altre, tra chiese e sette. Ma la *Dichiarazione 11* assume una prospettiva ancor più « dilatata » con l'equiparazione alle chiese delle organizzazioni filosofiche e non confessionali: un rischio, evidente, può essere quello di una riduzione delle chiese a forme di associazione la cui regolamentazione resta una finalità dell'ordinamento comunitario. La sovrapposizione con il feno-

⁽³¹⁾ Non può dimenticarsi la tendenza in atto in diversi Paesi dell'Unione ad elaborare nel quadro della cooperazione negli affari interni, specifiche normative in materia di religioni, di libertà di religione, di intolleranza [leggi: controllo del fenomeno delle sette]. Vista la finalità ultima di tali normative non basterebbe — qualora fosse necessario ovvero si ravvisassero fattispecie di reato — il ricorso alla ordinaria normativa penale?

⁽³²⁾ Infatti in relazione a quella che viene definita « *délinquance sectaire* » si muovono proposte che giungono fino alla creazione di un'istanza comunitaria specializzata in materia, cf. il *Rapporto della Deputata europea M. Berger*, n. A4-0408/97 inviato al Parlamento Europeo l'undici novembre 1997 insieme ad un *Progetto di Risoluzione sulle sette nell'Unione Europea*. Nel Rapporto, al punto 12 si afferma però che quanto alle sette « al momento attuale nulla impone o giustifica la creazione di un'istituzione europea specializzata ».

⁽³³⁾ Cf. UNITED NATIONS-HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment n. 22(48)*, *Art. 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, adottato il 20 luglio 1993, Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.

meno associativo — pur riconoscendosi che ques'ultimo rientra nell'azione ed attività delle chiese — confinerrebbe le chiese, e quindi la religione, ad un ruolo puramente assistenziale e caritativo, in questo senso certamente funzionale alla « filosofia » dell'Unione Europea, ma contrario a qualunque riferimento circa la natura che delle chiese è propria.

c) *Quanto ad un concetto comune di « religione » nel diritto comunitario.*

Il termine ed unitamente il concetto di religione hanno un senso che possa essere considerato « comune » nel contesto dell'Unione Europea o dell'ordinamento comunitario? Guardando la *Dichiarazione 11* non sembrerebbe necessario ai fini di un'attenzione — anche nel profilo normativo — da parte delle Istituzioni comunitarie riguardo al fenomeno religioso in genere. Del resto una tale linea sembra il motivo di fondo per l'abbandono della originaria formulazione della *Dichiarazione* medesima, che evidenziava il legame tra la religione e le chiese con le identità nazionali, e nel contempo il loro ruolo « come parte del patrimonio culturale comune » degli Stati membri ⁽³⁴⁾.

Di recente però una presa di posizione diretta, o se si vuole un'interpretazione del concetto di religione può ritrovarsi nel quadro dell'Unione Europea. È quanto esprime la *Posizione comune* ⁽³⁵⁾ adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3. del Trattato di Maastricht, riguardante l'interpretazione di « rifugiato », in modo da procedere ad un'armonizzazione nel contesto dell'ordinamento comunitario, della definizione che del termine fornisce l'articolo 1 della *Convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati* ⁽³⁶⁾. Nel contesto di tale posizione comune emerge infatti un'interpretazione del termine « religione »: « il concetto di religione può essere interpretato

⁽³⁴⁾ Cf. tra gli altri G. ROBBERS, *Europa e religione: la dichiarazione sullo status delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali nell'atto finale del trattato di Amsterdam*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998/2, pp. 393-397.

⁽³⁵⁾ Questo nuovo strumento, che vede coinvolti nell'iter normativo le diverse Istituzioni comunitarie, di fatto può considerarsi coerente con un sistema prevalentemente istituzionale o di produzione giuridica istituzionalizzata. Quella comunitaria, in sostanza, resta un'esperienza di produzione giuridica che non parte dal basso (ascendente), ma generalmente è il frutto dell'apporto di organi di vertice (discendente).

⁽³⁶⁾ Convenzione adottata il 28 luglio 1951.

in senso ampio ed includere delle credenze teiste, non teiste o atee»⁽³⁷⁾. Tale interpretazione peraltro prosegue toccando la questione della discriminazione per motivi religiosi: «la persecuzione per motivi religiosi può assumere forme diverse, che vanno dall'interdizione totale all'esercizio del culto e dell'insegnamento religioso a delle misure gravemente discriminatorie nei confronti delle persone appartenenti ad uno o all'altro gruppo religioso»⁽³⁸⁾.

Ma inoltre la *Posizione comune* elaborata dal Consiglio, fornisce già un preciso indirizzo quanto al rapporto tra la funzione dello Stato nella sua azione di mantenimento e garanzia dell'ordine pubblico, e l'esercizio effettivo del diritto alla libertà di religione, diritto che per sua natura mostra sia la dimensione individuale che collettiva. Infatti, secondo la posizione comune si ha persecuzione per motivi religiosi quando uno Stato «al di là delle misure indispensabili per garantire la pace pubblica, interdice o sanziona le attività di carattere religioso fin dentro la sfera privata»⁽³⁹⁾.

Questo tentativo di interpretazione del concetto di religione e della libertà di religione, che per altro non si discosta dalle tendenze normative internazionali in materia, mostra la permeabilità del sistema comunitario rispetto ad ambiti apparentemente lontani dai propri obiettivi. Come pure evidenzia che la garanzia espressa dalla *Dichiarazione 11* quanto alle competenze dell'ordinamenti statali circa lo status delle chiese non è totale e soprattutto le garanzie non escludono una competenza *superveniens* dell'ordinamento comunitario.

4. *Considerazioni conclusive alla luce del diritto internazionale.*

Proprio intorno alla *Dichiarazione 11* sembra possibile proporre delle riflessioni conclusive. Si può discutere a lungo sui limiti positivi e negativi che essa pone alle chiese, prevedendo non solo il rispetto di quanto regolamentato negli ordinamenti interni, ma anche un'esplicita astensione dall'intervenire in tale regolamentazione, da parte dell'ordinamento comunitario o dell'Unione Europea. E qui la chiave di interpretazione può essere duplice. Da una parte — già evi-

(37) GUCE, L-63, 13 marzo 1996, p. 2.

(38) *Ibid.*

(39) *Ibid.*

denziata in dottrina — la prospettiva di avere di fronte, mediante un atto di valore normativo e non programmatico, un'applicazione concreta di quel principio di sussidiarietà posto alla base della costruzione dell'Unione, per cui tra le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri verrebbe a configurarsi una sorta di « ripartizione di competenze ». Salvo poi dover verificare — come si è tentato anche in queste pagine — una possibilità di intervento dell'ordinamento comunitario non solo *in fieri*, ma anche, per alcuni aspetti, prontamente consolidatosi. Per altro non può essere dimenticata una delle conseguenze che vengono fatte derivare da siffatta impostazione: la possibilità che l'Unione possa stipulare direttamente accordi in materia religiosa, anche nella forma di concordati⁽⁴⁰⁾, magari accanto a quelli conclusi dai singoli Stati membri quanto al rispettivo ambito di sovranità. Anzi, proprio per dare effettiva operatività al principio di sussidiarietà, si ricorre all'esempio del sistema tedesco che vede la conclusione di accordi in materia religiosa in genere, e di concordati in particolare, sia livello federale che di singoli Länder.

Diversamente, interpretando la *Dichiarazione 11* e la sua portata con i criteri propri del diritto internazionale, emerge che la sua natura, piuttosto che un semplice rinvio alla competenza degli Stati membri, è quella di una clausola di salvaguardia per un ambito di *dominio riservato* o di *competenza esclusiva* degli ordinamenti interni rispetto ad una norma internazionale derivante da trattato⁽⁴¹⁾.

Da parte degli Stati contraenti il Trattato di Amsterdam cioè, si stabilisce con la *Dichiarazione 11* che l'Unione Europea — con le sue finalità, le sue politiche e la sua attività normative ed interpretativa — non si autolimita, ma piuttosto non può, né vuole, entrare in un ambito di competenza propria degli Stati membri. Questa interpretazione permette anche di cogliere la portata da attribuire all'e-

(40) Si veda nella prospettiva ecclesiasticista F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO-C. MIRABELLI-F. ONIDA (ed.), *Religioni e sistemi giuridici*, op. cit., p. 163. In prospettiva più ampia era intervenuto nella medesima linea anche H. TEMPEL, *Vers une position institutionnelle des Églises dans l'Union européenne, L'approche par les droits fondamentaux, l'approche concordataire et l'approche coopératrice*, in H.J. KIDERLEN-H. TEMPEL-R. TORFS (eds.), *Which relationships ...*, op. cit., pp. 17-19.

(41) Formalmente la *Dichiarazione 11*, oltre a possedere carattere normativo e non programmatico, è da ritenersi a tutti gli effetti parte integrante del Trattato sull'Unione Europea.

spressione « rispetta e non pregiudica [quanto previsto] nelle legislazioni nazionali » e che negli ordinamenti interni gli accordi concordatari mantengono la loro natura di *lex specialis*, anche di fronte ad altra norma internazionale con carattere di « specialità » quale è il Trattato di Amsterdam.

Ci troveremmo di fronte ad una parallela vigenza di due normative speciali, giustificata dal fatto che i rispettivi oggetti non sono tra di loro sovrapponibili e quindi, per loro natura, non confliggenti: in altre parole, in considerazione dell'esplicita volontà degli Stati che ne sono contraenti, l'applicazione dell'art. 307 del Trattato della Comunità Europea agli accordi concordatari non risulta possibile, poiché trattasi di un ambito di dominio riservato degli Stati membri della Comunità e dell'Unione Europea che la *Dichiarazione 11* non crea, bensì richiama, riconoscendolo così come esistente⁽⁴²⁾. Il tutto, evidentemente, con la sola riserva del ricorso al principio della *rebus sic stantibus* che, in casi come questi, il diritto internazionale invoca a garanzia della propria coerenza e certezza.

Su tutto resta la questione di cosa possa significare, come principio base dell'ordinamento comunitario e come presupposto dell'Unione Europea, la prevalenza degli obblighi comunitari, misti con la cittadinanza dell'unione, il concetto di società democratica, il principio di sussidiarietà.... Si tratta di una prospettiva che al momento appare delineata *in nuce* e, come precisato quanto alla cittadinanza dell'Unione e sua finalità, posta a « rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri »⁽⁴³⁾.

Ma il funzionamento o potere di auto-organizzazione di una chiesa non rientra nella categoria dei diritti o degli interessi dei cittadini. Come pure l'appartenenza di questi ultimi ad una chiesa non può essere letto come un diritto a se stante, ma quale manifestazione concreta di una scelta operata, liberamente, nell'ambito del diritto alla libertà di religione. In altri termini sia il potere di auto-organizzazione delle chiese, sia i criteri di appartenenza, di contribuzione o

(42) A titolo di esempio, crea per caso conflitto la contemporanea presenza negli ordinamenti interni di obblighi derivanti da trattati con spiccata connotazione di *lex specialis*, quali possono essere lo *Statuto delle Nazioni Unite* e il *Trattato della Comunità Europea*? Non sembrerebbe esistere conflitto tra l'art. 103 del primo e l'art. 307 dell'altro, nonostante ambedue reclamino una loro esclusività e prevalenza rispetto ad altri obblighi internazionali assunti dagli Stati che ne sono i contraenti.

(43) *Trattato sull'Unione Europea*, art. 2.

di attività svolta in loro favore, rientrano in una sfera di autonomia che va preservata attraverso i due criteri della proporzionalità e della sussidiarietà. E questo in esplicita coerenza almeno con la normativa internazionale vigente ed operante ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Il riferimento è — a titolo puramente esemplificativo e certamente non esauriente — ai contenuti della menzionata *Osservazione Generale* del Comitato dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite. Cf. nota 33 *supra*.