

# Nuovi modelli di relazione per il Diritto Ecclesiastico in Europa

di Giovanni Cimbalo

SOMMARIO: 1. La tutela della libertà religiosa dei singoli e dei gruppi nella costruzione dell'Europa. – 2. L'allargamento ad est dell'Unione: verso l'individuazione di nuovi modelli tra sinfonia e laicità: esigenze identitarie e separazione tra lo Stato e i culti. – 3. La politica degli accordi: a) Le Chiese ortodosse tra seconda e terza Roma. b) La particolare struttura dell'Islam balcanico. c) Il ruolo della Chiesa cattolica e delle sue strutture. d) I «nuovi culti». – 4. La restituzione dei beni ecclesiastici confiscati. – 5. Licodu.cois.it, una banca dati sulla libertà religiosa e di coscienza nell'Est Europa.

## 1. *La tutela della libertà religiosa dei singoli e dei gruppi nella costruzione dell'Europa*

Il processo di convergenza verso i comuni obiettivi dei paesi dell'Unione Europea continua a dispiegare i suoi effetti malgrado la fase economica ed i forti contrasti a livello internazionale che la caratterizzano stia rallentando non poco il progredire del processo di costruzione dell'unità del continente intorno alle istituzioni comunitarie. Viene così messa a dura prova la strategia di valorizzazione delle istanze che provengono dai territori e dalle popolazioni per dar vita a una nuova struttura politica e amministrativa capace di rappresentare al meglio gli interessi dei suoi abitanti<sup>1</sup>. Per comprendere quale sia comunque la direzione verso la quale si va ai 28 membri attuali già parte dell'Unione vanno sommati 4 paesi candidati, mentre per altri 3 di essi è certa l'adesione, sia pure con modalità e tempi diversi<sup>2</sup>. Se la nostra analisi si sposta su questa proiezione

<sup>1</sup> Per tutti: A. CASTRO KOVER, *Diversidad Religiosa y Gobierno Local. Marco jurídico y modelos de intervención en España e Italia*, Pamplona, Navarra, Ed. Aranzadi, 2013; ID., *Interculturalidad y Derecho*, Pamplona, Navarra, Ed. Aranzadi, 2013 e i saggi ivi contenuti.

<sup>2</sup> L'Ungheria, la Polonia, l'Estonia, la Repubblica Ceca, la Slovenia, la Slovacchia, la Lettonia e la Lituania hanno firmato il Trattato di adesione ad Atene il 16 aprile 2003, aderendo all'UE dal 1° maggio 2004. La Romania e la Bulgaria hanno firmato il Trattato di adesione a Lussemburgo il 25 aprile 2005 entrando a far parte dell'UE dal 1° gennaio 2007. La Croazia ha firmato il Trattato d'adesione a Bruxelles il 9 dicembre 2011, aderendo

dei futuri confini su 35 paesi che ne farebbero parte 17 possono essere definiti «occidentali» e ben 18 appartengono all'Est del continente.

Come si vede, l'Unione nel suo assetto pressoché definitivo risulta ormai composta da un numero equivalente di Stati dell'est e dell'ovest e lo stesso equilibrio viene riprodotto a livello di ampiezza del territorio. Certamente non altrettanto si può dire delle capacità economiche, produttive e finanziarie, ancora allocate principalmente ad ovest, mentre la forte immigrazione dall'Est produce un travaso di popolazione che rende inevitabile proseguire sulla strada della territorializzazione dei diritti e tra questi anche di quelli relativi alla libertà religiosa.

Ma perché le istanze politiche comunitarie e gli stessi giuristi possano operare senza produrre inutili e dannose reazioni di rigetto occorre tenere conto delle diverse esigenze e tradizioni, delle differenti istanze confessionali e rituali, dei tanti modelli di relazione tra autorità pubbliche e confessioni, conferendo a essi lo stesso spazio operativo, se pur nella diversità degli strumenti legislativi e amministrativi utilizzati, per consentire il concreto esercizio del culto e la celebrazione dei riti. Occorre anche tutelare la maggioranza dei cittadini dall'obbligatoria appartenenza religiosa, posto che la gran parte della popolazione europea non aderisce ad alcun culto e spesso si colloca su posizioni di laicità attiva e di rifiuto dell'appartenenza confessionale, soprattutto per ciò che attiene la concreta erogazione di servizi, a cominciare da quello scolastico per finire nelle più diverse attività pubbliche di inclusione sociale<sup>3</sup>.

In altre parole occorre necessariamente intervenire sulle norme che riguardano i rapporti relativi alle libertà individuali e collettive per quanto riguarda la libertà di coscienza e di religione e i rapporti tra i poteri pubblici e le Confessioni/comunità/gruppi religiosi. Questa operazione richiede un attento esame della strumentazione giuridica che i diversi ordinamenti hanno prodotto, poiché è noto che comportamenti e tradizioni che hanno trovato dei modelli istituzionali tentino a riprodursi,

dal 1° luglio 2013. Hanno ottenuto lo *status* di Stati candidati all'Unione europea: la Macedonia, il 16 dicembre 2005; il Montenegro il 17 dicembre 2010; la Serbia il 2 marzo 2012; l'Albania il 28 giugno 2014. La Bosnia-Erzegovina è in una fase di preadesione e dovrebbe ottenere lo *status* di candidato nell'ottobre del 2014. La richiesta di adesione del Kosovo, benché avanzata, non può essere accolta perché solo 23 Stati sui 28 membri dell'UE lo riconoscono. Un discorso a parte va fatto per la Moldavia rispetto alla quale sembra esserci il consenso della gran parte dei paesi dell'Unione, ma la probabile secessione della Transnistria potrebbe produrre l'unificazione con la Romania e l'ingresso nella UE per questa via. Sembra da escludersi al momento l'adesione della Bielorussia e mentre scriviamo è in corso una difficile crisi con l'Ucraina.

<sup>3</sup> Il cosiddetto ritorno della religione avviene più che sotto il profilo della pratica del culto come strumento attraverso il quale si rivendica l'appartenenza a tradizioni e costumi, al rispetto delle festività ecc. Sul punto vedi G. CIMBALO, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa. Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, Cosenza, Pellegrini Editore, 2011, pp. 335-386.

al di là delle scelte politiche contingenti e finiscono per esercitare una «pressione» con effetti centrifughi nel nuovo ordinamento unitario che si va formando.

C'è quindi bisogno di un nuovo diritto ecclesiastico per l'Europa<sup>4</sup> che va prendendo forma sotto i nostri occhi, stimolato non solo dai processi di convergenza dei vari Stati, ma anche dagli effetti della tutela multilivello dei diritti di libertà religiosa, delle confessioni, dei gruppi religiosi, delle comunità religiose – rafforzate dal rapporto che esse hanno con componenti etniche delle popolazioni – nonché, come si è detto, dello spazio che ormai trova, anche a livello normativo e istituzionale, la tutela dell'indifferentismo religioso, dell'ateismo, dell'agnosticismo che non si manifestano più solo in forma individuale, ma anche associata e su questo secondo terreno chiedono specifici provvedimenti che incidono e condizionano le diverse soluzioni adottate dagli ordinamenti<sup>5</sup>.

La complessità del processo in atto, che abbiamo appena segnalato, necessita di strumenti di indagine e conoscenza scientifica che abbiano innanzi tutto il carattere della globalità e siano cioè in grado di coprire vuoti e ritardi d'indagine scientifica e di studio dei fenomeni, dovuti soprattutto al fatto che per lungo tempo abbiamo considerato il territorio europeo diviso in due parti. Da un lato: gli ordinamenti dell'Europa occidentale, produttori di buone pratiche e di efficaci strumenti di tutela delle libertà religiosa e di coscienza, nel rispetto di formanti consolidati e verificati che offrivano il modello di ciò che si voleva costruire. Dall'altro uno spazio diverso, costituito dai paesi dell'Est Europa, non solo collocati al di là di un muro che in alcune parti d'Europa assumeva anche una consistenza fisica, ma posti in un territorio del «non diritto» delle «non istituzioni». Queste erano semplicemente totalmente «sbagliate», frutto di sistemi politici inaccettabili, caratterizzati dalla violenta sopraffazione di quelle istanze e bisogni che animavano le popolazioni dell'ovest del continente. Da qui la convinzione che per risolvere il problema bastasse abolire quei regimi per ripristinare, estendendone l'efficacia, il regime giuridico di tutela delle libertà e dei rapporti tra Stato e confessioni

<sup>4</sup> M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, Mercato, Religione*, Giappichelli, Torino, 2001; ID., *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, (a cura di) G.B. Varnier, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004, pp. 199-200; G. CIMBALO, *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sul diritto ecclesiastico. Verso un «Diritto Ecclesiastico» della Comunità europea*, in *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, Napoli, E.D.I., 2007, pp. 213-239; ID., *Problemi e modelli di libertà religiosa individuale e collettiva nell'Est Europa: contributo a un nuovo diritto ecclesiastico per l'Unione Europea. Scritti in onore di Giovanni Barberini*, Università degli Studi di Perugia, Pubbl. Facoltà di Giurisprudenza, Perugia, 2009, pp. 159-192.

<sup>5</sup> G. CIMBALO, *Ateismo e diritto di farne propaganda tra dimensione individuale e collettiva*, in «QDPE», 1, 2011, pp. 113-126.

religiose. In particolare si riteneva che la forte compressione a livello istituzionale del sentimento religioso e della capacità di organizzazione, anche istituzionale, dei culti, nascondesse un bisogno incontenibile di religione di queste popolazioni.

Sono trascorsi ormai trent'anni dall'inizio del processo di dissoluzione degli ordinamenti giuridici dei paesi dell'Est Europa e dobbiamo accorgerci che i problemi sono molto più complessi e che quello che pensavamo era in larga parte sbagliato. La trasformazione della situazione politica non solo ha prodotto una ridefinizione delle entità istituzionali e dei confini dei singoli Stati, (processo peraltro ancora in corso, come dimostra ciò che sta avvenendo in Ucraina, mentre scriviamo), ma ciò si accompagna anche alla riscoperta e ricerca da parte di questi ordinamenti della memoria normativa e legislativa di precedenti ordinamenti, quasi che quella delle democrazie socialiste fosse una parentesi da chiudere, un incidente della storia e che occorresse ripristinare l'alveo del fiume e far sì che questo scorra nel suo percorso naturale. Vi sono certamente degli elementi di verità, di razionalità in questa tendenza, nel cercare in tal modo la soluzione a problemi attuali, ma ciò che è avvenuto è che mezzo secolo circa di vita di ordinamenti di tipo sovietico hanno lasciato quanto meno una serie di problematiche comuni ai paesi di quest'area, il che permette di dire che le problematiche connesse vanno affrontate in una visione d'insieme ed elaborando soluzioni tra loro simili, perché simili sono i problemi<sup>6</sup>.

La situazione politico-istituzionale successiva alla fine della seconda guerra mondiale si è caratterizzata tra l'altro in Europa per una profonda ignoranza di ciò che avveniva al di là della cosiddetta «cortina di ferro». Soprattutto per quanto attiene il fenomeno religioso, si è lasciato ad alcuni pionieri il compito di esplorare e riferire<sup>7</sup> mentre altri continuavano a studiare, seguendo il filo e tessendo la tela di una lunga storia millenaria

<sup>6</sup> Per tutti: G. AJANI, *Il modello post-socialista*, Torino, Giappichelli, 2008.

<sup>7</sup> Un importante e insostituibile contributo allo studio del diritto di libertà religiosa individuale e collettivo nei Paesi dell'Est Europa è stato dato fin dagli anni '70 da G. BARBERINI, *Stati socialisti e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1973; ID., *Dossier sullo stato giuridico delle confessioni religiose e sull'esercizio della libertà religiosa nei Paesi dell'Europa centro orientale*, in *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, (a cura di) A.G. CHIZZONITI, Milano, Vita e Pensiero, 2002, pp. 93-132; ID., *La libertà di religione nel processo di democraticizzazione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale*, in S. FERRARI, C. DURHAM, E.A SEWELL, *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, Bologna, 2004, pp. 9-30; F. BOLGIANI, F. MARGIOTTA BROGLIO, R. MAZZOLA (a cura di), *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazie liberali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006. Sull'Islam in Europa si vedano: R. ALUFFI BECK-PECCOZ, G. SINGONE (a cura di), *The legal treatment of Islamic Minorities in Europe*, Leuven, Peeters, 2004; X. BOUGAREL, N. CLAYER (sous la direction de), *Le Nouvel Islam Balkanique. Les musulmans, acteurs du post-communisme. 1990-2000*, Paris, Maisonneuse & Larose, 2001.

di contrasti e confronti inter religiosi tra oriente e occidente cristiano<sup>8</sup> nella certezza che coltivare le radici servisse a riproporre i tratti salienti del fenomeno religioso e a ripartire. Ambedue queste attività risultano oggi preziose, soprattutto mentre a est si va formando una nuova generazione di studiosi di queste discipline e mentre il vuoto creatosi con l'adozione di particolari norme che tendevano a negare l'esistenza stessa del fenomeno religioso viene colmato da organismi messi a punto dai paesi dell'occidente che dettano le proprie condizioni e offrono le relative «ricette», non disponendo spesso di specifici strumenti di conoscenza di quanto elaborato dai diversi ordinamenti ai quali si rivolgono<sup>9</sup>. Sovente chi opera in questi organismi considera le istituzioni giuridiche precedenti all'esperienza delle democrazie socialiste vetuste per essere utili oggi e quindi da ignorare e l'esperienza dei 45 anni successivi al secondo dopoguerra, condizionati dagli istituti del diritto «sovietico», e perciò semplicemente come cancellati dalla storia o da cancellare.

Senonché da sempre gli ordinamenti possiedono una tendenza all'auto conservazione e alla continuità istituzionale e lo Stato non resta mai senza norme e allora i nuovi Stati colmano i vuoti normativi e ripristinano antichi strumenti, norme e leggi, che fanno parte della loro storia e vi inseriscono elementi della produzione giuridica prodotti dagli ordinamenti di democrazia socialista. Alcuni fenomeni che si sono prodotti non possono che essere condizionati dagli effetti di provvedimenti che hanno inciso sull'assetto normativo dei diritti, ad esempio sulla configurazione giuridica del diritto di proprietà, e quindi è necessario tenerne conto per gestire la situazione contingente. Le norme introdotte a seguito della «normalizzazione» di tipo occidentale e gli adeguamenti normativi richiesti dall'Unione Europea per entrarne a far parte si introducono pertanto in un panorama normativo abbastanza complesso che occorre indagare se si vogliono dare soluzioni ai problemi che si presentano.

<sup>8</sup> G. CODEVILLA, *La libertà religiosa nell'Unione Sovietica*, Milano, La Casa di Matriona, 1985; ID., *Dalla rivoluzione bolscevica alla Federazione Russa* Milano, 1996; ID., *La rilevanza delle leggi non scritte e dei provvedimenti extragiudiziari nelle relazioni tra Stato e Chiesa in Unione Sovietica negli anni Venti e Trenta*, in *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa dell'Est Europa* (a cura di G. Cimbalo, F. Botti), Bologna, BUP, 2008, pp. 217 ss.; ID., *Lo Zar e il patriarca. I rapporti tra trono e altare in Russia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, La Casa di Matriona, 2008.

<sup>9</sup> Vi sono certamente notevoli difficoltà nel reperimento delle fonti, nella conoscenza delle particolari esperienze di quegli ordinamenti, nella comprensione della lingua, nella diversità dei sistemi di relazione per come si sono sedimentati nel tempo. A questo si accompagna la difficoltà di conoscere la struttura interna dei gruppi religiosi e delle differenziazioni ormai sedimentate. Il sito Licodu, del quale esamineremo l'attività, intende aiutare a superare queste difficoltà ricostruendo la sequenza storica delle norme oltre ad offrire testi in altro modo difficilmente reperibili, ciò al fine di stimolare anche gli studi giuridici.

2. *L'allargamento ad est dell'Unione: verso l'individuazione di nuovi modelli tra sinfonia e laicità: esigenze identitarie e separazione tra lo Stato e i culti*

Nella sua politica di adeguamento istituzionale dei paesi dell'Europa dell'est per entrare a far parte dello spazio comunitario l'Unione ha elaborato un insieme di parametri e stabilito delle tappe che partono dagli accordi di Helsinki per giungere fino a oggi, arricchite di sempre nuovi e più cogenti elementi<sup>10</sup>. Tra questi parametri certamente quello del rispetto della libertà religiosa e di coscienza è uno di quelli che è servito da leva per divellere il blocco orientale, introducendo elementi di modernizzazione, di adeguamento ai valori elaborati in sede internazionale a tutela delle libertà religiosa e di coscienza e assunti come propri dall'occidente. Sono stati creati appositi organismi internazionali per gestire questi processi e svolgere una funzione costante di monitoraggio e assistenza allo sviluppo della democratizzazione in senso liberale degli Stati. L'adeguamento ai parametri elaborati è divenuto una preconditione all'adesione. Sono così cresciute le competenze dell'Unione in campi e settori ben più ampi di quelli definiti nei Trattati e istituzioni come il Consiglio d'Europa hanno agito di concerto in questa azione, assumendo il compito di orientare le scelte degli ordinamenti nazionali.

Lo sviluppo della scienza giuridica e lo studio delle istituzioni politiche avvenuto negli Stati di democrazia socialista è stato caratterizzato da ritardi nella ricostruzione della conoscenza di quale fosse stato il tessuto istituzionale e quali fossero le diverse esperienze di quegli ordinamenti: altra era la direzione intrapresa dopo la fine della seconda guerra mondiale e vedeva le soluzioni in un progressivo adeguamento al diritto sovietico e nella sua applicazione; le esperienze del passato erano ormai da superare come frutto dell'oscurantismo di sistemi giuridici controrivoluzionari e borghesi. Ma mutati i regimi politici è stato naturale rivolgersi alla tradizione e alle esperienze del passato e il ritardo oggi rinvenibile negli studi giuridici deve essere colmato con strumenti nuovi e agili che consentano una rapida conoscenza e un diretto approccio alle fonti del diritto dei paesi dell'est. Se è pur vero che il problema ha una dimensione globale, occorrono strumenti specializzati per settori e discipline, poiché sono richieste competenze molto specifiche a seconda dei campi nei quali

<sup>10</sup> G. BARBERINI, *I Concordati di Giovanni Paolo II nell'Europa Centrale e Orientale*, in «QDPE», 1, 1999, pp. 49-71. ID., *L'Ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso*, Bologna, Il Mulino, 2007; ID., *Pagine di storia contemporanea. La Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, Siena, Cantagalli, 2010.

si decide di operare per rinvenire materiali spesso dispersi in archivi e biblioteche<sup>11</sup>.

Per questo motivo oggi il Diritto Ecclesiastico, inteso come scienza, studia non solo le norme relative alla tutela della libertà religiosa e di coscienza nella sua dimensione individuale, ma anche a livello collettivo e nelle sue relazioni con le istituzioni. Perciò deve dotarsi di strumenti che non offrono soltanto il quadro della legislazione esistente, ma anche consentono di accedere alla sequenza storica dei provvedimenti che regolano le materie d'interesse ecclesiasticistico, almeno a partire dalla formazione degli Stati in epoca moderna, richiamando quei provvedimenti fondamentali sui quali si basa l'attuale assetto del diritto vivente, per consentire non solo ricostruzioni normative, ma per effettuare comparazioni e anche per estrarre quelle soluzioni che nel loro insieme interagiscono con quelle attualmente utilizzate in seno all'Unione.

Da qui la necessità di pensare a una banca dati che faccia da polmone per alimentare gli studi di uno specifico settore, quello relativo alle tematiche fin qui trattate con riferimento ai paesi dell'Est Europa.

Gli ordinamenti dei paesi dell'Est Europa sono caratterizzati in materia di relazioni tra Stato e comunità/confessioni/gruppi religiosi da modelli di relazione in parte diversi da quelli dell'occidente europeo a causa della natura differente dei culti che hanno popolato e popolano quei territori. Lo stesso culto cattolico, prevalente in occidente si trasforma a oriente spesso assumendo il rito greco per adeguarsi alle tradizioni e alla percezione del sacro di quelle popolazioni.

Del tutto peculiare è poi il rapporto che l'ortodossia – largamente prevalente e fatta propria dalla maggioranza dei credenti – sviluppa con lo Stato, in quanto eredita l'esperienza bizantina e perciò dà vita a un rapporto sinfonico tra le due entità<sup>12</sup>. Radicato nel mondo slavo questo schema di rapporto si trasferisce poi, attraverso l'espandersi del Regno di Rus' e la crescita d'influenza della Chiesa Ortodossa Russa, ai territori ad est dei grandi fiumi e verso nord, fino a lambire gli Stati che hanno adottato la Riforma protestante. Da ciò discende un diverso significato a est del continente non solo del rapporto tra Stato e formazioni sociali religiose, ma anche dei concetti di laicità e di separazione. La laicità delle istituzioni

<sup>11</sup> La gran parte degli archivi informatici istituzionali a carattere legislativo, predisposti dai governi dell'Est Europa, non offrono la sequenza storica della legislazione, ma partono in genere dagli inizi degli anni '90 limitandosi a incursioni nel passato, di volta in volta che si crea qualche necessità. Risulta così difficile la ricostruzione delle sequenze storiche, più agevole a livello tematico, anche perché supportata da studi specifici sulla materia, come avviene con il sito <http://licodu.coi.it>.

<sup>12</sup> Si vedano a riguardo le belle e significative pagine di Codevilla sull'importanza della ritualità nel mondo slavo e sul particolare rapporto che s'instaura tra potere politico e Chiesa ortodossa: G. CODEVILLA, *Chiesa e Impero in Russia, Dalla Rus' di Kiev alla Federazione Russa*, Milano, Jaca Book, 2011, *passim*.

civili sarà spesso relativa e la separazione segnata di frequente da una particolare considerazione giuridica attribuita comunque alla religione tradizionale per il suo carattere identitario: l'ortodossa autocefala.

L'area balcanica, soprattutto quella occidentale, ha conosciuto insieme all'ortodossa, la contemporanea presenza, per secoli politicamente dominante, dell'Islam che in questa contaminazione con gli istituti, le società e l'esperienza giuridica europea, ha sviluppato particolari istituzioni, soprattutto nel travaglio del passaggio da religione dominante a religione di minoranza, dopo la caduta dell'Impero ottomano<sup>13</sup>. Da qui particolari strutture delle comunità islamiche che si sono organizzate, anche giuridicamente, per mantenere la propria coesione all'interno dei diversi paesi. Malgrado la forza di coesione interna assicurata dall'organizzazione comunitaria, il potere crescente dello Stato ha portato al graduale abbandono della tutela giurisdizionale affidata ai tribunali religiosi, per gli ortodossi come per gli islamici, e al riconoscimento della giurisdizione statale, anche per le materie personalizzabili, inducendo le comunità islamiche a sviluppare una normativa interna che ha in parte mutato, sviluppandola attraverso la contaminazione con altre esperienze giuridiche, l'istituto del *Waqf*, fino a conferirgli una funzione di rappresentanza dell'intera comunità<sup>14</sup>. In tal modo il concetto stesso di comunità religiosa ha cambiato significato e portata in ordine alle conseguenze giuridiche che l'appartenervi produce, in quanto il venir meno dell'afferenza religiosa non fa cadere l'appartenenza culturale e a volte etnica degli individui e fa sì che vengano mantenuti quei legami politici e di solidarietà che da un lato fortificano le relazioni intracomunitarie e dall'altro riproducono la frammentazione della società per *zui*l e *stroming*, per dirla con l'esperienza giuridica olandese<sup>15</sup>. È quindi necessario indagare sul diverso significato di comunità religiosa in questo spazio giuridico per vedere quali sono i contorni che assume l'appartenenza confessionale-culturale a una formazione sociale religiosa, anche in relazione agli accordi che queste stipulano con lo Stato, alle garanzie giuridiche proprie del pluralismo

<sup>13</sup> La presenza di una struttura di comunità è tipica degli Stati multietnici e multireligiosi quale era anche l'Impero Austro-Ungarico. Sul punto mi sia permesso rinviare a G. CIMBALO, *Tutela individuale e collettiva della libertà di coscienza e modelli di relazione tra Stato e Confessioni religiose nei paesi dell'Est Europa*, in *Libertà di coscienza e diversità*, cit., pp. 15-29.

<sup>14</sup> È questo ad esempio il caso della Bosnia Erzegovina. Vedi: *Statuto dell'Associazione Ilmiyyah della Comunità islamica in Bosnia-Erzegovina* 2008, <http://licodu.cois.it/?p=4083>.

<sup>15</sup> A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2014; G. CIMBALO, *Il consociativismo olandese alla prova della globalizzazione*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, (a cura di) N. FIORITA e D. LOPRIENO, Firenze, Firenze University Press, 2009, pp. 75-90.



confessionale, ai rapporti tra le diverse formazioni sociali che nascono da queste relazioni istituzionali<sup>16</sup>.

Per gestire questi rapporti giuridici la gran parte dei paesi dell'Est Europa si era dotata di una Commissione o Comitato per i rapporti con i culti, con il compito di predisporre i provvedimenti legislativi e regolamentari che riguardano le comunità/confessioni/gruppi religiosi, anche attraverso la preventiva consultazione dei soggetti interessati, e di esercitare, là dove le circostanze politiche contingenti lo richiedevano, il controllo su di esse<sup>17</sup>. L'esistenza di questo tipo di struttura politico amministrativa è stata una costante dei diversi ordinamenti, malgrado il mutare dei governi e delle caratterizzazioni istituzionali dello Stato e sopravvive oggi con funzioni simili a quelle del passato, gestendo ove l'ordinamento lo richiede gli elenchi delle confessioni riconosciute, predisponendo leggi e provvedimenti a tutela della libertà religiosa, concertando con le diverse formazioni sociali religiose accordi poi sottoposti all'approvazione dei Parlamenti e dei Governi. Spesso, attraverso questo organismo, viene incentivata la tendenza degli ordinamenti a sviluppare forme pregnanti di controllo delle attività dei culti, anche quando la gestione delle diverse materie di comune interesse tra esse e lo Stato avviene utilizzando la legge comune. Da qui l'importanza di accedere alle fonti legislative individuando tra le norme generali quelle suscettibili di applicazione/utilizzazione da parte delle formazioni sociali religiose<sup>18</sup>.

Altro elemento caratterizzante è la riconducibilità della competenza in materia di relazioni con i culti all'interno del Governo al Ministero della Cultura, in quanto si ritiene che tale aspetto della vita associativa faccia parte dei valori culturali e/o identitari delle popolazioni e non costituisca prevalentemente un problema di ordine pubblico, al punto da doverlo

<sup>16</sup> Dopo la caduta delle democrazie socialiste e la dissoluzione dell'ex Jugoslavia sono stati stipulati dagli Stati dell'Est Europa innumerevoli accordi non solo di natura Concordataria con la Chiesa cattolica ma anche accordi di cooperazione con molti altri culti. Licodù attraverso la consultazione contestuale delle leggi sulla libertà religiosa offre la possibilità non solo di reperire i testi di tali accordi, ma di ricostruirne la sequenza storica, anche attraverso il mutare delle configurazioni degli Stati,

<sup>17</sup> Le origini di questa struttura risalgono all'esperienza del governo provvisorio russo che creò il Ministero per le professioni religiose e organismi simili a livello ministeriale ebbero vita in molti paesi dell'Est Europa. L'attività svolta da questi organismi durante i 45 anni di subordinazione alla politica dell'URSS emulano le funzioni del Soviet per gli affari della Chiesa ortodossa russa istituito dopo il 4-5 settembre del 1943, data nella quale Stalin decise la rinascita della Chiesa Ortodossa Russa. Cfr. A. ROCCUCCI, *Il patriarcato di mosca da Lenin a Stalin. Un nuovo soggetto della politica internazionale*, Roma, 2001, pp. 167 ss.

<sup>18</sup> In questo caso la selezione delle fonti normative richiede lo studio e la conoscenza generale dell'ordinamento nel suo complesso e in questo compito si è cimentato lo staff che gestisce il sito. Ne consegue una assunzione diretta di responsabilità sulle scelte effettuate e la necessità degli utilizzatori del sito di verificarle.

far ricadere nelle competenze del Ministero degli Interni<sup>19</sup>. Si tratta di scelte istituzionali che incidono sulla percezione del fenomeno religioso e di ciò occorre tenere conto perché non possiamo dimenticare che con il gigantesco processo di migrazione est/ovest molte comunità religiose sono già oggi presenti nei territori occidentali del continente e qui organizzano la loro presenza, modificando i loro statuti d'organizzazione e adottando strutture che sono organicamente collegate con quelle dei paesi di provenienza<sup>20</sup>. Quindi la conoscenza e lo studio di esperienze giuridiche ormai sedimentate, costituite dai diritti confessionali e dai rapporti stabiliti con gli ordinamenti nelle società che le hanno viste nascere e consolidarsi, possono non solo aiutare a capire natura e implicazioni delle loro richieste, ma contribuire ad ampliare la gamma di soluzioni disponibili per i problemi nuovi di gestione della convivenza interculturale e interconfessionale.

Inoltre nel diverso contesto giuridico dei paesi dell'Est Europa assume un significato particolare la tutela dovuta alle minoranze linguistiche, etniche, ma anche religiose, in quanto la religione di maggioranza ha svolto e svolge un ruolo identitario in relazione all'idea stessa di nazione e di popolo e ha consentito e accompagnato nella storia la nascita e le lotte per la costruzione della lingua e per ottenere il riconoscimento dell'indipendenza nazionale<sup>21</sup>. È per questo motivo che il formarsi oggi di confessioni religiose estranee all'esperienza storica di questi paesi non dà necessariamente luogo al costituirsi di una comunità. Si ricorre perciò alla nozione di gruppo religioso e da ciò discende in alcuni ordinamenti un diverso rapporto tra culti riconosciuti e quelli non dotati del medesimo trattamento giuridico, che trova poi corrispondenza nelle disposizioni contenute nelle leggi generali sulla libertà religiosa, soprattutto in ordine alla creazione di cataloghi contenenti l'elenco dei culti riconosciuti. Di fronte alla complessità del fenomeno religioso e all'emergere di differenze all'interno di specifiche aree culturali alcuni ordinamenti scelgono di risolvere i contrasti intra confessionali tra diverse organizzazioni di culto obbligando le comunità/confessioni religiose a darsi un'unica

<sup>19</sup> Questa scelta non è sconosciuta in occidente. È ad esempio il caso dell'ordinamento olandese.

<sup>20</sup> Ad esempio il caso della *Biserica Ortodoxa Române* che ha modificato significativamente il proprio statuto creando tra l'altro una Diocesi per l'Italia. Si veda lo *Statutul pentru organizarea si functionarea Bisericii Ortodoxe Române* <http://licodu.cois.it/?p=1370>. Diffusamente: F. ВОТТИ, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa ortodossa romena in Italia, in Libertà di coscienza e diversità di appartenenza*, cit., pp. 151-174.

<sup>21</sup> Si veda ad esempio la legge bulgara sulla attribuzione della cittadinanza: закон за Българите, Живеещизвън Република България, *Prom. SG. 30/11 Apr 2000*, <http://licodu.cois.it/?p=976>. Essa prevede l'acquisto della cittadinanza bulgara per i nati all'estero battezzati in una Chiesa ortodossa bulgara del paese di nascita.

denominazione valida per tutto il paese, alla quale soltanto si conferisce la personalità giuridica civile e i beni, anche se appartenenti a diverse componenti del culto; a questa denominazione gli stessi fedeli devono afferire per essere garantiti nella celebrazione del culto. Vi sarà quindi una sola Chiesa ortodossa, una sola organizzazione islamica ecc.

Questo *modus operandi* pone sotto una luce diversa l'autonomia confessionale e il pluralismo religioso, soprattutto quando da queste scelte discendono conseguenze giuridiche in ordine all'attribuzione della titolarità e all'amministrazione dei beni ecclesiastici, perché queste scelte si riflettono sull'effettivo esercizio della libertà religiosa. Servono perciò strumenti per conoscere e studiare le procedure di riconoscimento delle formazioni sociali religiose, i loro cataloghi, il loro *status* giuridico, la normativa interna e quant'altro è utile per ricostruire l'efficacia giuridica della loro attività.

3. *La politica degli accordi: a) le Chiese ortodosse tra seconda e terza Roma. b) La particolare struttura dell'Islam balcanico. c) Il ruolo della Chiesa cattolica e delle sue strutture. d) I «nuovi culti»*

I problemi ai quali abbiamo fatto riferimento si presentano non solo per i gruppi di minoranza, ma anche per quelle confessioni come la Cattolica che pur avendo una dimensione organizzativa internazionale hanno dato vita a istanze organizzative interne a carattere nazionale o interstatale che assumono rilevanza giuridica negli ordinamenti interni delle rispettive entità statali: ci riferiamo alle Conferenze episcopali delle quali bisogna conoscere gli Statuti e l'organizzazione interna anche per comprendere il loro ruolo nella stipula di accordi che vengono sottoscritti con le autorità pubbliche, che a volte hanno nel Concordato lo strumento naturale di riferimento, ma sovente utilizzano la trattativa diretta con lo Stato e l'accordo per assumere ruoli istituzionali di rilevanza interna, soprattutto per ciò che attiene le attività di interesse sociale<sup>22</sup>.

Per questi motivi le norme oggetto d'interesse di questo settore di ricerca non sono solo quelle di origine statale, degli organismi territo-

<sup>22</sup> Si ricorre alla trattativa con le Conferenze Episcopali non solo per effetto di accordi concordatari, ma per l'attività che esse svolgono nella società. Si veda a riguardo l'accordo di preventiva concertazione con lo Stato relativamente all'emanazione di norme di inclusione sociale in Romania Cfr.: *Protocol de Cooperare, în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Patriarhia Română*, <http://licodu.cois.it/?p=1355>; *Protocol de cooperare, în domeniul incluziunii sociale, În vederea reglementării acțiunilor de cooperare dintre Guvernul României și Conferința Episcopilor din România – CER*: <http://licodu.cois.it/?p=1357>; Sul punto F. BOTTI, *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell'Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Riv. tel., genn. 2011, pp. 1-38.

riali o emanate dalle istituzioni internazionali, ma anche quelle frutto dell'autonoma capacità normativa confessionale. La ricostruzione del loro tessuto statutario consente di evidenziare gli ambiti di operatività delle istituzioni religiose, la loro dimensione comunitaria e il loro ruolo nella gestione delle relazioni giuridiche interpersonali, orientando gli studi e l'indagine giuridica sul particolare ruolo che si attribuisce alle differenti appartenenze confessionali nella fruizione dei diritti e nella partecipazione alla vita sociale. La ricostruzione della suddetta normativa è complessa, poiché bisogna orientarsi e orientare tra le differenti denominazioni delle diverse Chiese ortodosse che sovente insistono sullo stesso territorio, rivendicandone l'esclusivo controllo nell'ottica di una rivisitazione della nozione stessa di territorio canonico. In particolare occorre correttamente collocare le diverse manifestazioni organizzate dell'ortodossia rispetto ai rapporti con il Patriarcato Ecumenico e il Patriarcato di Mosca, magari considerando che la tendenza a stabilire rapporti ecumenici, almeno tra le diverse confessioni cristiane, dovrebbe consentire oggi migliori rapporti<sup>23</sup>.

Occorre poi riflettere sulla particolare struttura dell'Islam balcanico, sulle diverse collocazioni delle comunità formatesi dopo lo smembramento della Jugoslavia, ma dare anche conto di una diversa struttura organizzativa come quella Bulgara e ancora informare sugli strumenti utilizzati dal pluralismo islamico albanese che permette la coesistenza di più comunità islamiche all'interno dello stesso spazio nazionale<sup>24</sup>. Inoltre, accettare l'esistenza del pluralismo in ambito islamico significa cogliere anche la dimensione sovranazionale delle diverse comunità e quindi l'esigenza di una eguale protezione, ma anche l'insorgere di eventuali conflitti tra le diverse organizzazioni di culto in questo ambito.

Va compresa e studiata la forma organizzativa scelta dalla Chiesa cattolica che si articola in Conferenze episcopali di rito latino, in quelle di rito orientale e in quelle interrituali, con conseguenze non solo interne, ma anche relativamente all'attribuzione e gestione dei beni ecclesiastici e alle relazioni intrattenute con le autorità pubbliche. L'esistenza diffusa di un cattolicesimo di rito greco ha alimentato il fenomeno dell'uniatismo che ha avuto conseguenze giuridiche profonde in tutto l'Est Europa e costituisce un grave problema sulla strada dell'ecumenismo e di una politica di relazioni non conflittuali tra le diverse afferenze confessionali del cristianesimo.

Tutta da indagare è poi la condizione giuridica dei cosiddetti «nuovi culti la cui diffusione ad est non è solo un portato dell'apertura alla

<sup>23</sup> F. BOTTI, *La transizione dell'Est Europa verso la libertà religiosa*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Riv. tel., ottobre, 31/2013, pp. 1-38.

<sup>24</sup> Cfr. G. CIMBALO, *Pluralismo confessionale e comunità religiose in Albania*, Bologna, BUP, 2012.

libertà religiosa di quei paesi, ma un fenomeno più antico e profondo del quale va ricostruita la regolamentazione giuridica se si vogliono comprendere i problemi attuali e individuare soluzioni idonee<sup>25</sup>.

Lo studio della tutela giuridica della libertà di coscienza non può essere ridotto all'analisi degli effetti della politica ateista fatta propria dagli Stati a democrazia socialista, poiché dallo studio della legislazione precedente al 1945 si comprende come essa abbia origini lontane e complesse e abbia prodotto accanto a norme sulla tutela della libertà religiosa anche disposizioni relative alla tutela della libertà di non credere<sup>26</sup>.

Queste problematiche si riflettono sugli accordi che le formazioni sociali religiose stipulano con lo Stato, tanto più quanto queste afferiscono a esperienze organizzative che hanno avuto un ruolo significativo rispetto alla costruzione dell'identità nazionale.

#### 4. *La restituzione dei beni ecclesiastici confiscati*

Infine, un problema peculiare ed esclusivo di tutti i paesi dell'Est Europa è costituito dalla restituzione dei beni confiscati per effetto dell'abolizione della proprietà privata e, all'interno di questi provvedimenti a carattere generale, dall'acquisizione da parte statale dei beni delle comunità religiose. Si è trattato di una procedura complessa e graduale, finalizzata alla disarticolazione organizzativa e funzionale dei culti, privati dei mezzi di sostentamento, dell'assoggettamento in una prima fase al sostentamento statale per poi passare alla spoliazione delle strutture per l'esercizio del culto che ha raggiunto il suo apice in Albania con la messa al bando di ogni religione.

Il cambiamento istituzionale avvenuto negli anni '90 ha portato all'emanazione in tutti i paesi di una legislazione *ad hoc* all'interno della quale trovano posto norme e provvedimenti particolari diretti alla questione della proprietà ecclesiastica. Ciò avviene perché il problema che riguarda i beni ecclesiastici è più complesso: l'esproprio non si è fermato all'acquisizione da parte statale di detti beni e all'utilizzazione collettiva o pubblica di essi, ma ha riguardato anche il trasferimento di parte di essi ad altre confessioni religiose, tollerate meglio di altre dai Governi dell'epoca. È il caso dei beni della Chiesa uniate a vantaggio della *Biserica Ortodoxa*

<sup>25</sup> Con la riforma protestante si registrarono migrazioni di popolazioni di lingua tedesca che realizzarono insediamenti urbani soprattutto ai confini tra Romania e Ungheria che conservano nella toponomastica le tracce di questi eventi storici e la presenza di numerose Chiese protestanti. Valga per tutte l'esempio di Sibiu che ha ospitato la terza Conferenza Ecumenica delle Chiese del 2007.

<sup>26</sup> Su veda ad esempio l'art 160 del codice penale di Zog del 1928 in <http://licodu.cois.it/?p=4397>.

*Româna*, in Romania. È avvenuto inoltre che molti di tali beni, acquisiti dallo Stato, sono stati alienati a privati, una volta liberalizzato il sistema politico. Ciò crea una incertezza assoluta sull'effettiva titolarità dei beni che potrebbero essere rivendicati dal precedente proprietario e obbliga a prospettare la possibilità di una restituzione per compensazione là dove è possibile. Da qui una difficoltà almeno ventennale di dare soluzioni a un contenzioso che è giunto davanti alla Corte EDU e per ricostruire il quale è necessario riprendere il quadro normativo che portò alla confisca di detti beni e la ricostruzione della legislazione relativa alla restituzione/compensazione che si presenta sovente frammentata, farraginosa, di difficile e tormentata applicazione.

### 5. *Licodu.cois.it, una banca dati sulla libertà religiosa e di coscienza nell'Est Europa*

Per rispondere a queste esigenze è nato il portale che mette a disposizione le fonti normative e legislative utili agli studi sulla libertà religiosa e i diritti umani<sup>27</sup>. Si sta lavorando affinché per ogni paese siano presenti tutte le Costituzioni succedutesi nel tempo e gli interi codici penali, privilegiando quelli vigenti, nonché l'*abstract* dei loro articoli posti a tutela della libertà religiosa e di coscienza. Analoga scelta riguarda i codici civili dei quali vengono evidenziate le norme attinenti il fenomeno religioso, soprattutto per ciò che attiene il conseguimento della personalità giuridica civile. Recentemente il portale è stato ristrutturato in modo da migliorarne la fruibilità. Attualmente contiene circa 1000 provvedimenti emanati dai paesi dell'Est Europa (Russia compresa, dal 1917), dal raggiungimento dell'indipendenza a oggi. Vengono inoltre pubblicati gli statuti interni e i documenti più importanti relativi alla struttura delle comunità/confessioni religiose operanti nei singoli paesi. Il sito si arricchisce di 40 provvedimenti al mese segnalati alla comunità scientifica con una newsletter.

Il sito contiene inoltre provvedimenti amministrativi (regolamenti, decisioni, ordinanze, disposizioni, circolari, ecc.), laddove questi sono utili a ricostruire il concreto esercizio della libertà di coscienza individuale e collettiva. I provvedimenti sono presenti in versione originale e a volte nelle principali lingue veicolari, utilizzando, se possibile, le traduzioni ufficiali dei testi. Nei casi di maggiore importanza, la redazione provvede alla traduzione a cura dei collaboratori del sito, ove necessario o a richiesta dagli utenti. I documenti sono ripartiti all'interno di lemmi tematici che

<sup>27</sup> Il progetto scientifico è a cura del COIS (Consorzio Interuniversitario Siti), presieduto dal Prof. Giovanni Cimbalò; Coordinatrice scientifica e Direttrice del progetto è la Prof.ssa Federica Botti.

ne consentono una più rapida ed efficace consultazione. Vengono fornite indicazioni sulla natura dei provvedimenti, in modo da consentirne la collocazione nella gerarchia delle fonti dei diversi paesi. Ove ritenuto necessario dalla redazione vengono fornite informazioni su particolari tematiche attraverso note esplicative ai provvedimenti, oppure mediante note di carattere generale. Gli interessati possono ricevere una e-mail periodica, contenente le indicazioni sugli aggiornamenti introdotti. Nella colonna destra del sito ci si può registrare per ricevere la newsletter che viene redatta a cadenza quindicinale. È stato inoltre predisposto, nella barra laterale destra del sito, un tab atto a visualizzare lo storico integrale degli aggiornamenti. Sono graditi segnalazioni o suggerimenti da parte degli utenti. Per assicurare la maggiore efficacia all'informazione scientifica fornita la redazione del sito chiede la collaborazione degli utenti che sono invitati a segnalare eventuali carenze e documenti che ritengono utili far conoscere. La direzione scientifica del sito è disponibile a soddisfare eventuali richieste di documenti, laddove questi vengano ritenuti utili alla ricerca e siano coerenti con le tematiche d'interesse del portale. Fanno parte del Comitato Scientifico del sito: Prof. Giovanni Barberini, Prof. Francesco Onida, Prof. Giovanni Cimbalo, Prof. Luciano Zannotti, Prof.ssa Maria Cristina Folliero, Prof. Nicola Fiorita, Prof. Francesco Altimori, Prof. Nicola Colaianni, Prof.ssa Federica Botti.

