RELIGIONE E SOCIETÀ

Studi, testi, ricerche di diritto e storia
raccolti da Francesco Margiotta Broglio

24

CONFESSIONI RELIGIOSE E FEDERALISMO

Esperienze e prospettive

a cura di
Giorgio Feliciani

Seminario di storia delle istituzioni religiose
e relazioni fra Stato e Chiesa
dell'Università di Firenze

CONFESSIONI RELIGIOSE E FEDERALISMO

Esperienze e prospettive

a cura di
Giorgio Feliciani

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

RICHARD POTZ

LE CONFESSIONI RELIGIOSE E LA CONCEZIONE FEDERALE DELLO STATO. L'ESPERIENZA DELL'AUSTRIA

1. *I princìpi del federalismo austriaco*

1. Dopo il crollo della monarchia si provvide a strutturare la nuova piccola nazione, sorta nell'ottobre/novembre 1918, dapprima come Stato unitario decentralizzato. Ancora nell'anno 1918, di fronte alla crisi economica che il governo centrale viennese non riusciva a superare – crisi che si avvertì specialmente nelle province occidentali del Tirolo e del Vorarlberg – si levarono pareri e opinioni sempre più favorevoli all'introduzione di una organizzazione di tipo federale secondo il modello della Svizzera.

Sebbene le province, nel periodo successivo, non abbiano, nella sostanza, preso parte né alla stipulazione del trattato statale di St. Germain né alla successiva evoluzione della Costituzione, con la Costituzione federale del 1° ottobre 1920, ancor oggi vigente, si è dato vita ad uno Stato federale, sia pure sviluppato ancora in misura ridotta.

Per la storia del federalismo austriaco nel XX secolo è di grande importanza il fatto che questa decisione sia stata il risultato di una discussione tra i partiti politici e non tra la Confederazione e gli Stati federati. Fino ad oggi il Partito popolare austriaco, con una ispirazione cristiano-democratica di fondo, si è fatto garante di maggior federalismo, mentre il Partito socialdemocratico ha preferito per lungo tempo un'organizzazione di tipo centralistico.

2. All'inizio degli anni '70 si venne ad una sorta di

«Renaissance» del federalismo. Fino a quell'epoca le competenze degli Stati federati erano state per lo più limitate tramite emendamenti costituzionali, così che da parte della dottrina si era potuto parlare di uno «strisciante cambiamento d'insieme della Costituzione» in direzione di uno Stato unitario decentralizzato.

Nel 1963 fu compilato da parte degli Stati federati un programma di richieste, ritoccato nel 1970 e realizzato, almeno in parte, nel 1974. In seguito questo programma di richieste venne nuovamente formulato e attuato, in un primo tempo, in singoli punti con gli emendamenti costituzionali del 1983, che prevedevano in particolare uno spostamento di competenze, e in modo più ampio nell'anno 1988, quando gli Stati federati furono, tra l'altro, anche autorizzati a stipulare accordi di diritto internazionale. La suddetta autorizzazione non ha tuttavia rilevanza ai fini del diritto concordatario, poiché si riferisce solamente agli Stati confinanti con l'Austria, e non interessa le Organizzazioni internazionali o la Santa Sede.

Alcuni di questi emendamenti furono approvati in cambio dell'accettazione di «controrichieste» avanzate dalla Federazione (riguardavano in particolare l'espansione delle competenze della Federazione stessa in materia di protezione dell'ambiente).

La discussione sul federalismo nell'arco degli ultimi vent'anni ha condotto in ogni caso ad una vasta disputa scientifica, così che questo tema appartiene, anche in Austria, alle grandi tematiche della «letteratura del diritto costituzionale».

Un sintomo di tale «rivalutazione» del federalismo è dato anche dalla nuova valorizzazione del diritto costituzionale degli Stati federati.

Mentre le più antiche leggi costituzionali degli Stati federati si erano accontentate solamente delle disposizioni più necessarie, che si differenziavano solo di poco l'una dall'altra, negli anni '70 si arrivò, sulla base della formulazione, a livello dottrinale, della teoria della «autonomia costituzionale relativa» degli Stati federati ad una nuova configurazione della maggior parte delle Costituzioni degli Stati: nuove Costituzioni furono emanate in Tirolo, Austria Inferiore, Burgenland e Vorarlberg. Negli altri Stati vennero approvati emendamenti costituzionali di notevole importanza.

Bisogna anche ricordare che, con l'emendamento costituzionale dell'anno 1984, nella Costituzione del Vorarlberg viene riconosciuto espressamente «il significato delle Chiese e delle Comunità religiose, legalmente riconosciute, per il mantenimento ed il consolidamento dei princìpi religiosi e morali della vita umana»; e che la Costituzione del Tirolo presenta un Preambolo redatto nel 1985, nel quale, tra le altre cose, si legge che «la fedeltà a Dio ed all'eredità della storia appartiene ai princìpi spirituali, politici e sociali..., e custodire e difendere tali princìpi deve rimanere il più alto dovere della Legislazione e del potere esecutivo...».

3. Infine, una data importante per la storia della Costituzione in tema di federalismo, è quella dell'ingresso nella Comunità europea. Si può notare come anche in Austria diventi chiara l'esigenza di una contemporanea decentralizzazione, come compensazione al centralismo europeo. Non sembra peraltro opportuno, in questo contesto, indagare ulteriormente sugli effetti che il rapporto tra «continentalizzazione» e «regionalizzazione» avrebbe sul modello moderno dello Stato sovrano territoriale e nazionale. Non sono tuttavia da escludersi conseguenze di questo trasferimento anche in materia di diritto delle religioni.

2. *Determinazione delle competenze e diritto ecclesiastico*

L'articolo 10, comma 1, numero 13 della Costituzione federale assegna gli affari del culto alla esclusiva competenza della Federazione per ciò che concerne la legislazione e l'esecuzione delle leggi in materia.

Si può notare come sul concetto di «culto» quasi

non sussistano divergenze d'opinione: esso comprende i temi classici del diritto ecclesiastico in senso stretto, i quali nel periodo della monarchia erano indicati con l'espressione «Affari ecclesiastici» (secondo l'art. 11 lettera *b* della «Legge sulle rappresentanze dell'Impero» nella redazione del 1867) e che a loro volta si rifacevano ai classici diritti statali nei confronti delle confessioni religiose[1].

Questa descrizione tradizionale del termine ufficiale «pratiche di culto» era propria del legislatore della prima metà degli anni '20. Pertanto secondo la teoria della pietrificazione, che trova in Austria molti aderenti e che riguarda le fattispecie della Cost. Fed., nell'attuale descrizione delle pratiche di culto bisogna tener conto della valutazione del legislatore di allora.

Ciò che tradizionalmente appartiene alle pratiche di culto, viene concretizzato in diverse leggi di diritto ecclesiastico dello Stato, come, ad esempio, nella legge circa il riconoscimento di Chiese e Comunità religiose del 1974, e nelle leggi speciali circa gli affari esterni[2] delle singole Chiese e Comunità religiose, che costituiscono una particolarità del diritto ecclesiastico austriaco: esse sono (accanto al Concordato dell'anno 1933) la legge circa gli Israeliti (1890), la legge sull'Islam (1967), la legge con le Chiese protestanti (1961), quella con la Chiesa ortodossa (1967).

In sostanza queste leggi contengono la regolamentazione della procedura per la concessione della personalità giuridica civile alle organizzazioni ecclesiali, le norme relative all'aiuto statale per la riscossione di tributi ecclesiastici e delle quote d'imposta, alla protezione dei funzionari ecclesiastici, all'insegnamento religioso,

[1] M. von Hussareck, *Grundri des Staatskirchenrechts*, 2ª ediz. Wien, 1908, p. 10.

[2] Questi *affari esterni* vengono confrontati nella terminologia austriaca classica del diritto della Chiesa con gli *affari interni*, i quali sono espressione del diritto ecclesiastico di autodeterminazione.

in parte anche all'istituzione di Facoltà teologiche, e all'assistenza spirituale. Tutto questo ricade perciò, in base alla disciplina delle pratiche di culto, sotto la competenza della Federazione abilitata sia all'emanazione, sia all'esecuzione delle leggi.

Nella competenza della Federazione, con riguardo sempre tanto all'emanazione che all'esecuzione delle leggi, rientra però anche una serie di altre materie che presentano una forte connessione con il diritto religioso, come, ad esempio: la protezione dei monumenti, il diritto d'associazione e di riunione.

Accanto alle competenze esclusive della Federazione, ci sono alcuni ambiti di competenza, nei quali la legislazione di base spetta alla Federazione, mentre l'attuazione legislativa e l'esecuzione spettano agli Stati federati (art. 12, Cost. Fed.). Tra questi ambiti di competenza è di particolare rilievo per il diritto delle religioni il settore degli ospedali e delle case di cura e la relativa normativa.

Particolarmente complicata è la ripartizione delle competenze tra Federazione e province in materia di educazione ed in materia scolastica (art. 14; Cost. fed.) di cui si parlerà in seguito.

Sulla base dell'articolo 15 della Cost. Fed., le materie che non vengono affidate espressamente alla Federazione nella legislazione e nell'esecuzione, appartengono al campo d'azione autonomo degli Stati federati. Questo principio del diritto federale che si concreta in una clausola di favore per gli Stati federati viene in Austria svalutato da un'ampia assegnazione di competenze alla Federazione (e non ai singoli Stati federati).

Verrà ripreso più avanti l'argomento circa gli affari, che rientrano nell'ambito d'azione autonoma delle singole province.

Rilievo giuridico-religioso presenta infine anche l'art. 16 della Cost. Fed., secondo il quale gli Stati federati sono obbligati «a prendere provvedimenti che in un ambito d'azione autonomo diventino indispensabili per la realizzazione di accordi internazionali» (art. 16,

comma 4). La Federazione ha, nell'attuazione di accordi di diritto internazionale, il diritto di sorveglianza anche nelle materie che appartengono al campo d'azione autonomo degli Stati federati. Questa norma va pertanto osservata ogni volta che un regolamento concordatario riguardi l'ambito d'azione autonomo degli Stati federati come, ad esempio, nel caso della garanzia offerta dal Concordato per le scuole materne ed asili infantili (art. II, par. 2, comma 3 del Concordato 1962).

Accanto alla già nominata teoria della pietrificazione sono stati sviluppati numerosi criteri di interpretazione per la definizione delle competenze. Soprattutto la stretta connessione, caratteristica tipicamente austriaca, delle competenze tra Federazione e Stati federati esige regole speciali, quando nella legislazione di un legislatore si invadono le competenze dell'altro.

Giurisprudenza e dottrina hanno sviluppato il principio di presa in considerazione, il quale nelle sue diverse formulazioni (facoltà o persino dovere di presa in considerazione) è molto dibattuto; tuttavia, in questa sede non verrà ulteriormente trattato: per quanto io posso constatare, infatti, nell'applicazione del principio di presa in considerazione, non sono finora emerse con evidenza questioni di carattere giuridico-religioso.

In proposito bisogna tuttavia osservare che tale principio in un contesto di diritto ecclesiastico statale non verrà ad acquisire una grande rilevanza, in quanto in generale sono chiamate in causa le garanzie dei diritti fondamentali, e perciò, nella maggior parte dei casi, va posto in primo piano il dovere del legislatore, che scaturisce dalle garanzie del diritto costituzionale.

In questo contesto vogliamo in particolar modo citare due ambiti.

– In materia di sistemazione del territorio, le leggi sull'assetto territoriale e i regolamenti edilizi degli Stati federati si occupano anche della costruzione di edifici destinati a finalità religiose (ad es. par. 1, comma 3, lit. 12 del Regolamento edilizio di Vienna). In questo modo l'edificazione di luoghi di culto (chiese, ma anche sedi

di preghiera islamiche) viene assunta dalla normativa come concretizzazione di un dovere positivo dello Stato a garanzia della libertà dell'esercizio religioso.

– Le disposizioni in materia di cimiteri e di polizia sanitaria debbono tenere conto delle peculiarità dei cimiteri confessionali, espressione del diritto di autodeterminazione ecclesiale.

3. *Esempi di diritto ecclesiastico a livello degli Stati federati*

Sebbene dunque gli affari del culto siano materia di pertinenza esclusiva della Federazione, esiste tuttavia una serie di disposizioni di diritto ecclesiastico, il cui numero va tendenzialmente aumentando, che vanno oltre i classici affari di culto.

Queste disposizioni sono caratterizzate dal fatto che il diritto delle religioni si inserisce nell'intero ordinamento del diritto come materia trasversale e corrispondentemente riguarda anche le competenze e la legislazione degli Stati federati. In questo modo sorge la necessità di tenere continuamente conto delle particolarità della dimensione religiosa anche nel diritto degli Stati federati.

A buona ragione perciò Peter Pernthaler, specialista, tra i docenti di diritto costituzionale, di federalismo (insegna a Innsbruck e non potrebbe essere altrimenti), in un commento sull'emendamento della Costituzione del Vorarlberg già menzionato in apertura, constata che lo Stato federale, in qualità di legislatore, è l'organo competente per l'emanazione di un principio guida nel diritto costituzionale circa il rilievo delle Chiese e Comunità religiose, legalmente riconosciute, poiché il rapporto Stato-Chiesa è anche fortemente contrassegnato dal dover regolare numerose questioni di competenza degli Stati federati. Un siffatto principio guida potrebbe cioè rivelarsi di grande significato per una politica legislativa di incentivazione e per

l'economia privata non legata a rigidi confini di competenze.

La già menzionata «Renaissance» del federalismo in Austria ha condotto dall'inizio degli anni '70 in maniera sempre crescente a differenziati regolamenti a «livello provinciale». Il cosiddetto «Rank-Xerox-federalismo», in passato fortemente criticato, e con cui si intende che testi vengono semplicemente copiati dalla legislazione federale o dalle leggi di un altro Stato federale, diviene sempre più raro.

a) Il numero più alto di disposizioni di diritto ecclesiastico degli Stati federati si ritrova in materia di formazione e di educazione.

– La disciplina giuridica delle scuole materne ed asili infantili è, secondo l'art. 14, comma 5 della Cost. Fed. di competenza degli Stati federati. In queste leggi le Chiese e Comunità religiose riconosciute vengono nominate per lo più espressamente come enti istitutori e gestori. Nel dettaglio si ispirano nella maggior parte dei casi alle corrispondenti disposizioni di legge contenute nella legislazione della Federazione per la scuola privata.

– In base al paragrafo 2a della legge per l'insegnamento della religione, deve essere resa possibile agli scolari la partecipazione ai servizi religiosi, a quelli eucaristici o ad altre manifestazioni e consuetudini nella stessa misura vigente al tempo dell'entrata in vigore di questa disposizione (1962). La constatazione della misura di questa facoltà di scelta deve avvenire volta per volta attraverso decreti dei consigli di provveditorato. Queste ordinanze rispecchiano perciò la tradizionale diversità di intensità di consuetudini religiose nei singoli Stati federati austriaci.

– La legge di soprintendenza scolastica della Federazione detta soltanto i principi fondamentali relativi alla competenza degli organi ispettivi stabilendo che i rappresentanti delle Chiese e Comunità religiose riconosciute siano chiamati con funzione consultiva nei consigli di provveditorato della pubblica istruzione. La

composizione di questi consigli viene regolata di volta in volta dalle leggi degli Stati federati che infatti tengono regolarmente conto anche dei rappresentanti delle Chiese cattolica ed evangelica. In alcuni casi, quando il numero dei fedeli di una data confessione costituisce il 5% della popolazione residente, viene prevista un'ulteriore partecipazione: così a Vienna è prevista espressamente la rappresentanza della Chiesa vecchio-cattolica, della Comunità israelitica e di quella islamica.

– Nelle scuole il cui mantenimento spetta per legge esclusivamente agli Stati federati, cioè essenzialmente le scuole professionali agrarie e forestali, la definizione della questione dell'esposizione o meno del crocifisso nelle singole aule di lezione è riservata alla legislazione degli Stati federati.

b) Il secondo gruppo di disposizioni comprende le norme relative ai cimiteri ed alla sepoltura. Le leggi degli Stati federati riguardano la polizia sanitaria ed è in questo ambito che devono essere tutelate anche la dignità e la pietà religiosa, tenendo conto dei diritti delle Chiese e Comunità religiose riconosciute.

c) A motivo del grande impegno delle associazioni per la protezione degli animali, il contrasto dei precetti islamici sulla macellazione con il diritto della protezione degli animali è materia di conflitto, e oggetto, in Austria come in quasi tutti i paesi europei, di crescente attenzione. Le leggi degli Stati federati per la protezione degli animali contengono, solo in parte, eccezioni a vantaggio delle macellazioni rituali. Nel 1996 la Corte Suprema ha stabilito – in occasione di un appello contro una sentenza di condanna in Austria superiore, dove la legge non prevedeva tale eccezione – la non punibilità di interventi nella vita o nello stato di salute di un animale svolti per finalità riconosciute dall'ordinamento giuridico.

Non sussiste, pertanto, maltrattamento di un animale quando un'azione – come ad es. una macellazione rituale – corrisponda al principio fondamentale di libertà religiosa garantito dalla Costituzione.

d) Nel diritto degli Istituti ospedalieri, alla Federazione spetta soltanto la normativa quadro, mentre le leggi d'esecuzione sono di competenza degli Stati federati. A motivo del gran numero degli Istituti ospedalieri dipendenti dalle istituzioni ecclesiali, le legislazioni dei singoli Stati federati hanno naturalmente notevoli effetti su Chiese e Comunità religiose, soprattutto in considerazione delle crescenti difficoltà nel finanziamento degli ospedali in questione.

e) Le leggi degli Stati federati sulle sottoscrizioni popolari e sulle manifestazioni pubbliche escludono di massima le corrispondenti attività di Chiese e Comunità religiose dal dovere di richiedere l'autorizzazione alle autorità pubbliche degli stessi Stati federati: tali attività appartengono infatti agli affari di culto e come espressioni della libertà religiosa soggiacciono alle garanzie proprie di quel diritto.

f) Le disposizioni sull'assetto territoriale, alla cui problematica generale si è già rimandato in quanto materia trasversale suscettibile di collegamenti con le tematiche relative ai diritti fondamentali, servono fondamentalmente alla configurazione e alla utilizzazione del territorio secondo un piano ordinatore.

Esse debbono anche garantire le necessarie infrastrutture, che scaturiscono dai diversi bisogni degli uomini, tra i quali rientra anche la pianificazione delle istituzioni religiose.

In questo caso è di notevole significato non solo la pianificazione a larga scala del singolo Stato federato, ma anche quella locale, cioè il cosiddetto piano di destinazione della superficie, che deve essere approvato dal Consiglio di ogni comune interessato.

g) Anche le disposizioni in materia di diritto edilizio, tese a garantire la sicurezza e la qualità delle opere edilizie, hanno ovviamente rilevanza in ambito religioso in relazione tanto alla costruzione che al mantenimento dei luoghi di culto e/o dei luoghi sacri in genere.

4. *Ricapitolazione*

La relativa debolezza del federalismo austriaco ha quasi rischiato, in tempi recenti, l'insorgere di un conflitto tra Federazione e Stati federati.

Ciononostante proprio negli ultimi decenni è emerso che la crescente preoccupazione dello Stato a rispondere ai bisogni sociali dei cittadini abbia condotto con frequenza sempre maggiore alla regolamentazione di ambiti che interessano anche le Comunità religiose. Un esempio recente della crescente complessità delle relazioni fra la Federazione e gli Stati federati è dato dalla Legge Federale per l'assistenza in caso d'invalidità psico-motoria (Bundespflegegesetz 1993). Questa legge è fondata sul principio che in aggiunta a tutti i sistemi di sicurezza sociale, ognuno ha diritto a sussidi peculiari in caso d'invalidità psico-motoria. La competenza è distribuita tra la Federazione e gli Stati federati, ma la legge non fa menzione dei preti e religiosi. Da qui derivano alcuni problemi teorici e pratici venuti all'attenzione della dottrina e della giurisprudenza durante l'anno passato.

A motivo del collegamento, caratteristicamente forte per l'Austria, tra le competenze della Federazione e quelle degli Stati federati, non sarà sempre facile in futuro, in questa situazione di mescolanza e «tafferuglio», riuscire a custodire il «proprium» della dimensione religiosa in tutti gli ambiti di rilevanza.

Proprio per questa ragione diventerà in futuro anche più importante rivolgere un'attenzione maggiore all'ambito, fino ad ora trascurato, del diritto ecclesiastico degli Stati federati.

GIOVANNI CIMBALO

FEDERALIZZAZIONE DELLO STATO E RAPPORTI CON LE CONFESSIONI RELIGIOSE IN BELGIO

Il radicale processo di federalizzazione dello Stato in Belgio[1] ha inciso anche sui rapporti tra i culti e le istituzioni dello Stato, lasciando tuttavia immutate alcune peculiarità che hanno caratterizzato in questo settore l'ordinamento giuridico belga fin dalla sua nascita. I rapporti dello Stato con i culti (con la Chiesa cattolica e soprattutto con quelli riconosciuti) sono stati utilizzati come uno degli elementi fondanti della coesione nazionale[2]. Non va dimenticato infatti che la pace reli-

[1] Sul processo di federalizzazione dello Stato in Belgio v.: R. Senelle, *Il belgio federale*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di A. D'Atena, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 31-103; A. Alen, *La Constitution de la Belgique fédérale: texte de la Constitution coordonnée le 17 février 1994* (annoté) Kluwer éd. jur., Bruxelles, CEPESS, 1994; J. Brassinne, *La Belgique fédérale*, Bruxelles, CRIPS, 1994 (dossier du CRIPS n. 40); E. Cerexhe, *La réforme de l'État belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1993; *La Belgique fédérale*, a cura di F. Delpérée, Centre d'études Costitutionnelles et amministratives Bruxelles, Bruylant, 1994; *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 26-27 mars 1993 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1994; S. Noiret, *Le revisioni costituzionali in Belgio: un cammino difficile verso il federalismo o l'agonia dello Stato nazionale?*, in *I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano*, a cura di S. Noiret e Z. Ciuffoletti, Firenze, Ponte alle Grazie, 1992.

[2] Questo ruolo venne svolto inizialmente dalla Chiesa cattolica quale confessione di maggioranza, ma col tempo è stata l'eguale tutela dei culti che, garantendo la pace religiosa, ha consentito il consolidamento dello Stato belga. V.: Allard, *L'État et l'Église en Belgique*, Bruxelles, 1872; R. Aubert, *L'Église catholique et la vie*

giosa è una delle condizioni indispensabili che consentono ad un paese di restare unito, sia pure in una situazione di accentuata autonomia delle Comunità linguistiche e culturali che lo caratterizzano[3] e che l'utilizzazione della religione come elemento di identità nazionale è stata una costante della storia del Belgio fin dalle lotte con l'Olanda protestante. In epoca moderna fu l'alleanza tra cattolici e liberali che consentì la vittoria nella guerra d'indipendenza dall'Olanda e conferì alla prima Costituzione belga una impostazione originale in materia di libertà religiosa e separazione tra Stato e Chiesa[4] che si è andata evolvendo negli anni verso un più maturo concetto di laicità delle istituzioni

politique en Belgique depuis la seconde guerre mondiale, in «Res Pubblica», 2, 1973, pp. 183-204; B. Chlepner, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, U.L.B., Institut de sociologie, 1972; A. Roger, *L'Église e l'État en Belgique au XIX siècle*, in «Res Publica», 1968, pp. 9-31.

[3] La progressiva estensione del riconoscimento dello *status* di culto riconosciuto alle differenti religioni via via che si affermava la presenza e il peso di esse nella vita politica del paese, ha consentito di non accentuare le divisioni e le spinte centrifughe verso la dissoluzione dell'unità nazionale tanto forti in una situazione dove il conflitto su base linguistica ha svolto e svolge un ruolo molto importante. V.: *Le Fédéralisme Inachevé. Réflexions sur le système istitutionnel belge issu des réformes de 1988-89*, a cura di M. Uyttendaele; B. Luis, *Une distinction nécessaire dans l'État-nation: la communauté-nation et l'État-citoyenneté – L'identité des sociétés occidentales modernes face à l'immigration mussulmane*, in «R.I.E.J.», 1993, pp. 25-53; *Redéfinir le profil de l'État en vue des changements et développements socio-economiques*. IIème Conférence internationale des sciences administratives: actes, Tobica, 1993, Bruxelles, Institut internationale de sciences administratives, 1994; D. Seilers, *La crise du clivage Église/État, le cas wallon*, in «Res Publica», 2, 1973.

[4] V.: A. Miroir, *L'État et les cultes en droit belge. Réflexions sur la nature de leurs rapports*, in «Res Publica», 4, 1973, pp. 725-744; R. Georges, *La situation costitutionnelle de l'Église catholique en Belgique. Etudes de droit et d'histoire*, Melanges Mgr. H. Wagnon, Leuven-Louvain la Neuve, 1976, pp. 270 ss; H. Herve e A. Verhulst (a cura di), *Le liberalisme en Belgique. Deux cent ans d'histoire*, Bruxelles, Centre Paul Hymans, Delta, 1989.

pubbliche che oggi non manca di influenzare il paese anche nella nuova struttura federale.

Già nell'art. 14 della Costituzione del 1830 si affermava che «la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ansi que la liberté de manifester ses opinions en toutes matières sont garanties sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés»[5]. Infatti lo Stato belga, muovendo dalla nozione stessa di «confessione religiosa» che gli è propria, regola i rapporti con i culti sulla base di un regime di assimilazione del fenomeno nell'ambito di una più generale categoria che è quella dei rapporti con le formazioni sociali a carattere solidaristico che svolgono un servizio socialmente rilevante[6]. Non si può affermare che vi sia una subordinazione della Chiesa allo Stato, né un regime concordatario, né di separazione assoluta, ma piuttosto un assorbimento del fenomeno nell'ambito di un rapporto di «indipéndance mutuelle entre les cultes et l'État dans lequel l'Etat doit aux cultes moraux professés en Belgique non seulement la liberté mais aussi aide et protection»[7]. Siamo dunque di fronte ad un regime di separazione attenuata[8], ben rappresentato dalla

[5] Nell'ordinamento belga la libertà di culto non è che un aspetto particolare della libertà di opinione, anche se il costituente, al fine di evitare equivoci, ha ritenuto di dover garantire queste due libertà separatamente. Pertanto ognuno è libero di professare una fede religiosa o di non professarne alcuna, di celebrare cerimonie religiose, di organizzare liberamente una comunità religiosa. V.: J. Velu, *Notes de Droit Public, seconde partie: Le statut des gouvernés*, Bruxelles, Presses Universitaire, 1977-1978, pp. 912-913.

[6] A. Vanwelkenhuyzen, *La relation entre l'État et les Églises, Rapport belge au VII Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 1970, pp. 595-599; G. van Wissen, *De beeindiging van de financiele relatie tussen de staat en een aantal Kerkgenootschappen*, in «T.B.P.», pp. 593 ss.

[7] P. Wigny, *Droit costitutionel, Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, I, 1952, p. 345; J. Velu, *Notes de Droit Public*, cit., p. 920; R. Ergec, *Introduction au droit public*, t. II: *Les droits et les libertés*, Bruxelles, Kleuver, Story-Scientia, 1995, p. 126.

[8] Sul concetto di separazione e di laicità nell'ordinamento bel-

costante previsione costituzionale relativa all'impegno dello Stato per il sostentamento del clero[9].

La Costituzione inoltre stabilisce all'art. 16 che i culti hanno diritto di organizzarsi come ritengono più opportuno. Essi possono ottenere il riconoscimento dallo Stato[10] e, in questo caso, saranno ad essi assicurati vantaggi di ordine economico e giuridico e in particolare verrà corrisposto lo stipendio ai ministri di culto[11] e concessa la personalità giuridica alle istituzioni pubbliche incaricate della gestione del patrimonio necessario al funzionamento del culto. Nell'ordinamento belga queste istituzioni pubbliche o amministrazioni ecclesiastiche, incaricate di provvedere ai bisogni temporali per l'esercizio del culto, sono «les fabriques d'églises»[12] per la Chiesa cattolica, «les administrations des communautés locales» per le confessioni protestante, anglicana, israelita, ortodossa e mussulmana[13].

Inoltre lo *status* di culto riconosciuto dà diritto di disporre di cappellani nell'esercito, nelle prigioni, negli ospedali, assicura l'accesso alla radio e alla televisione pubblica, consente la possibilità di organizzare un insegnamento della religione nell'ambito degli insegnamenti ufficiali nella scuola pubblica, concede vantaggi fiscali, quali ad esempio l'esenzione dal pagamento delle imposte sugli immobili, garantisce il diritto alle cure mediche per i ministri di culto, ecc.

Benché già in passato non tutti gli oneri derivanti da questo trattamento di favore accordato ai culti riconosciuti ricadessero sullo Stato centrale, a causa del particolare regime delle *fabriques d'églises* la cui gestione è in parte legata ai bilanci comunali, tanto da costituirne un allegato, la situazione si è fatta più complessa con la federalizzazione dello Stato, a causa della diversa ripartizione delle competenze, dei poteri e dei diritti

ga v.: A. Vanwelkenhuyzen, *La relation entre l'État et les Eglises...*, cit., p. 606; J. Dembour, *Istitutions de droit public et administratif*, vol. I, Presses Universitaire de Liège, 1977, pp. 46-47; J. de Groof, *Schets van de grondwettelijke beginselen inzake de verhouding Kerk-Staat in België*, in «Jura Falconis», 1979, pp. 170-219.

[9] *Conseil Etat*, 12 gen. 1994, n. 456552, in «R.B.D.C.», 1995, 39, con nota di F. Rigaux; G. Cimbalo, *Appartenenza religiosa e credenze «filosofiche» nella revisione costituzionale del sistema di finanziamento dei culti in Belgio*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 1995, *passim*; V. Crabbe e F. Sonck, *Les traitements des ministres des cultes en Belgique*, in «Res Pubblica», 1, 1963, pp. 76-100; A. Nyssen, *Les traitements des ministres des cultes dans la Constitution Belge*, in «Rev. Générale», t. XXXII, 1880, pp. 769-830.

[10] R. Torfs, *Le statut juridique des minorités religieuses en Belgique*, European Consortium for Church-State Research, Milano-Thessaloniki, Giuffrè, 1994, pp. 47-80; G. Cimbalo, *Appartenenza religiosa*, cit., pp. 141-142; G. van Haegendoren, *Religious and ideological Accommodation in Belgium*, in «Plural Societies», 1987, pp. 18-19; A. Vanwelkenhuyzen, *La relation entre l'État et les Églises*, cit., pp. 594-607.

[11] V. l'art. 117 (attualmente 181) della Costituzione che stabilisce: «Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget». R. Torfs, *Le regime constitutionnel del cultes en Belgique, Churches and Labour Law in the EC Countries*, Milano/Madrid, Giuffrè/Facultad de Derecho, 1993; A. Miroir, *L'État et les cultes en droit belge*, cit., p. 733; G. Cimbalo, *Appartenenza religiosa*, cit., pp. 136-139.

[12] V. la *Loi 4 mars 1870, Moniteur Belge 9 mars 1870*, relativa a *le temporel des cultes* e la *Loi 7 août 1931* relativa alla tutela e conservazione dei monumenti, pubblicata sul *Moniteur Belge* 5 settembre 1931.

Per quanto concerne le posizioni della dottrina, v.: V. Vandermoere e J. Dujardin, *Fabriques d'église*, Burges, La Charte, 1991; M. Damoiseaux e R. Cramer, *Traité pratique de l'administration des fabriques d'église*, Liège, 1957, pp. VIII-425; T. Schepens, *Praktische handleiding voor de kerkfabrieken*, Bruges, 1966, p. 413; V. Vandermoere, *Kerkbesturen*, Bruges, 1988, pp. XI-197; Brixe, *Manuel raissonné de l'administration des Fabriques d'églises en Belgique*, Liège, 1852; Ch. De Corswarem, *De la législation civile des cultes et spécialement l'administration des Fabriques d'églises*, Hasselt, Ceyens, 1909; F. Moulart, *Des fabriques d'églises et de l'administration de leurs biens*, 7a ed., Louvain, 1885.

[13] R. Torfs, *Le statut juridique*, cit., p. 57; R. Torfs, *Lo statuto giuridico dell'Islam in Belgio*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 1996, pp. 213-239; A. Vanwelkenhuyzen, *La relation*, cit., p. 604.

conferiti alle diverse istituzioni federali nella determinazione del bilancio[14].

Un'articolata ripartizione dei costi relativi alle diverse «voci» nelle quali si concretizza il riconoscimento dei culti ha fatto sì che mutasse di fatto la stessa procedura per la concessione del riconoscimento, soprattutto in ordine ai soggetti pubblici chiamati a far parte – in sede istruttoria e nella fase definitiva di essa – della procedura di riconoscimento[15].

Per meglio comprendere i problemi è opportuno precisare che il riconoscimento legale di un culto non attribuisce ad esso la personalità giuridica, ma ad acquisirla sono quegli enti erogatori di servizi pubblici che il governo ha il potere di creare per gestire i beni destinati a favorire l'esercizio pubblico di un culto[16]. Questi servizi sono svolti da enti pubblici decentrati e autonomi – le «fabriques d'églises» (fabbricerie) appunto –, all'interno dei quali le autorità religiose hanno una grande influenza, ma che tuttavia restano sotto il controllo e la tutela dei poteri pubblici. Infatti è lo Stato, nelle sue diverse articolazioni sul territorio, che provvede a reperire le risorse necessarie per il loro funzionamento in ragione dell'utilità pubblica del culto, per rispondere ad un bisogno sociale delle popolazioni[17]. In questo senso il finanziamento pubblico delle strutture necessarie all'esercizio del culto ha la stessa motivazione concettuale del pagamento dello stipendio e delle pensioni dei ministri di culto, risiede cioè nella necessità di fornire un servizio alle popolazioni interessate, ricade pertanto sul bilancio federale con una partecipazione concorrente, anche di carattere finanziario, delle istituzioni federate.

1. *Le fabriques d'églises*

Le *fabriques d'églises* sono enti pubblici costituiti dal governo per soddisfare i bisogni del culto cattolico in base alla legge del 18 Germinale anno X e del 4 marzo 1870, attualmente in vigore, sia pure con successive modificazioni e integrazioni[18]. Il loro compito è quello di provvedere al mantenimento e alla conservazione dei luoghi di culto, di amministrare i fondi devoluti o desti-

[14] V. gli articoli 170-181 della Costituzione del 1994. A. Alen, *La Constitution de la Belgique fédérale...*, cit.; M. Daerden e W. Dumazy, *Les Finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, prefazione di G. Spitaels, Bruxelles, Labor, 1992, *passim*.

[15] Le resistenze dell'esecutivo al riconoscimento del culto ortodosso, motivate dalla preoccupazione degli eccessivi oneri per lo Stato centrale, le Province e le *Communautés* fu superato grazie ad una verifica avvenuta durante una riunione che ha visto la partecipazione di tutti i soggetti pubblici interessati. Cfr.: *Proposition de loi portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe*, Rapport fait au nom de la Commission de la justice par Mme L. Gillet, *Annales parlamentaires*, Senat de Belgique, session 1984-1985, 7 feb. 1985.

[16] A. Buttgenbach, *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Thèse pour l'agrégation de l'enseignement supérier, Bruxelles, Lancier, 1942, pp. 571-593.

[17] Nel diritto belga un insieme di persone, tra loro organizzate, legate da un comune convincimento in ordine all'esistenza di un essere superiore non ha automaticamente diritto a ottenere lo *status* di culto riconosciuto. Queste piuttosto potranno essere designate come appartenenti ad un culto sulla base dell'esteriorizzazione formale dei loro comportamenti religiosi, della scelta di darsi un tempio, dei testi di preghiera, degli atti rituali comuni. Il riconoscimento è un atto successivo e discrezionale che il legislatore può compiere mediante una legge o un decreto, sul presupposto che tale culto risponda alle necessità della popolazione o di una parte di essa. La Costituzione belga fa dunque riferimento alla nozione di culto e non di religione e pertanto diventano essenziali gli atti esterni, oseremmo dire fattuali, di estrinsecazione del sentimento religioso. Cfr.: G. van Haegendoren, *Religious and ideological Accommodation in Belgium*, in «Plural Societies», 1987, pp. 18-19. A. Vanwelkenhuyzen, *La relation entre l'État et les Églises...*, cit., pp. 594-607.

[18] Per il testo coordinato della legge sulle fabbricerie, oltre alla bibliografia citata a riguardo, v. la voce *Cultes, Les Codes Belges, Constitution lois et traités*, Recueil de textes pour étudiants, t. III, 182/1-182/9, Bruxelles, Bruylant, 1994.

nati all'esercizio pubblico del culto, di provvedere alle spese e di assicurare i mezzi necessari a svolgere questo compito con dignità. Tra le risorse delle quali dispongono tali enti sono compresi gli stanziamenti ad essi destinati dai Comuni in caso di insufficienza sopravvenuta dei fondi propri disponibili. L'obbligo dei Comuni ha carattere indeterminato e scaturisce dalla considerazione che nell'ordinamento belga le spese relative all'edificio di culto di un culto riconosciuto e al suo funzionamento rispondono ai bisogni sociali della popolazione e come tale vanno finanziate[19]. Da quanto detto consegue che le *fabriques d'églises* sono amministrazioni pubbliche e quindi il loro funzionamento è affidato al legislatore. Solo il re può decidere della loro soppressione e la loro gestione è sottoposta ad un regime di tutela amministrativa; i membri del consiglio d'amministrazione delle *fabriques d'églises* sono considerati a tutti gli effetti autorità amministrative, anche se sono nominati in parte dal vescovo competente per territorio e in parte

[19] V. a riguardo: *Arrêté royal 7 février 1876* relativo all'organizzazione dei consigli delle *fabriques d'église* del culto evangelico, *Moniteur Belge 15 fév. 1876; Arrêté royal 7 février 1876* relativo all'organizzazione dei consigli d'amministrazione delle sinagoghe del culto ebraico *Moniteur Belge 15 fév. 1876; Arrêté royal 15 mars 1886* relativo all'organizzazione del culto anglicano a Bruxelles e Ixelles, *Moniteur Belge 22 mars 1886* nonché *l'art. 255, punti 9° e 12° della* nuova legge comunale, *Arrêté royal 24 juin 1988*, ratificato dalla *Loi 26 mai 1989* che recitano: «Le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune et spécialement les suivantes: [...] 9° les secours aux fabriques d'église et aux concistoires, conformément aux dispositions existantes sur la matière, en cas d'insuffisance constatée des moyens de ces établissements; [...] 12° l'indemnité de logement des ministres des cultes, conformément aux dispositions existantes, lorsque le logement n'est pas fourni en nature». Per un commento di questa norma cfr.: *Manuel de droit communal*, diretto da Pierre Lambert, Bruxelles, 1992, pp. 430 e ss. A riguardo vedi inoltre l'art. 69. 9° della *Loi provinciale 2 août 1974*, modificata dalla *Loi 6 août 1993*.

dal governatore. Il consiglio di amministrazione di tali enti costituisce il momento di incontro tra Stato e Chiesa; infatti ne fanno parte sia il parroco sia il sindaco, come membri di diritto. Il consiglio designa un comitato esecutivo che ha potere d'iniziativa rispetto agli atti d'amministrazione generale.

Poiché le *fabriques d'églises* possiedono la personalità giuridica e il potere di adottare tutti gli atti amministrativi e le disposizioni necessarie al perseguimento dei loro scopi, esse sono strutture pubbliche di decentramento funzionale e, costituendo servizi pubblici amministrativi decentralizzati, sono dotate di una effettiva autonomia, dispongono di un patrimonio proprio, destinato ai bisogni temporali del culto e, nell'ottica della decentralizzazione funzionale, sono sottoposte al controllo dell'autorità centrale[20]. Questa tutela viene esercitata dal re, dalla deputazione permanente, dal governatore e dal vescovo diocesano. Poiché le *fabriques d'églises* non sono tuttavia organi né dell'amministrazione comunale, né di quella provinciale, il compito di tutela viene svolto dall'amministrazione generale. Fondamentale nello svolgimento di questa funzione è il ruolo della deputazione provinciale che nella struttura federale dello Stato ha un vasto potere in materia di approvazioni, autorizzazioni e di ispezione, attraverso l'invio di commissari speciali che hanno anche il compito di affiancare i consigli delle *fabriques d'églises* nell'esecuzione delle loro obbligazioni[21]. Nella fase del controllo la deputazione permanente non agisce come organo provinciale, ma come organo decentrato del go-

[20] V. a riguardo gli art. 24-35 e 50-80 del Décret 30 dic. 1909, 4, Bull., 303, n. 5777; A. Buttgenbach, *Les modes*, cit., 576; Cass. 13 aprile e 13 maggio 1882, *Pas.*, 1882, 1, pp. 103-132.

[21] Sulla composizione, le funzioni e i poteri della deputazione provinciale permanente v.: A. Mast, *Precis de droit administratif belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1966, pp. 218-220; A. Mast, *Overzicht van en Belgisch administratief rect*, 13 ed., Bruxelles, Story-Scientia, 1994, pp. 570-578.

verno con il compito di assicurare la salvaguardia degli interessi generali della nazione su domanda del re e del legislatore. Da parte sua il re può annullare gli atti dei consigli delle *fabriques d'églises* che, travalicando le loro attribuzioni, sono contrarie all'interesse generale, decide sui ricorsi presentati contro le decisioni delle deputazioni permanenti e autorizza un gran numero di atti importanti[22].

I Comuni hanno, da parte loro, un ruolo molto limitato per quanto concerne il controllo sulle *fabriques d'églises* soprattutto relativamente all'emanazione di pareri su alcuni atti come il bilancio, le alienazioni immobiliari ed essenzialmente le operazioni finanziarie, in ragione del fatto che essi hanno obblighi finanziari nei confronti di tali enti, dovendone sostenere i bisogni in caso di deficit del bilancio.

Il vescovo diocesano è chiamato talvolta a formulare pareri o a partecipare alla gestione delle *fabriques d'églises* e ad esercitare un controllo assimilabile alla tutela, ma in questo caso esso agisce come un organo del potere centrale statale. Ci si potrebbe chiedere se l'intervento del vescovo nella veste di delegato del potere centrale non violi il principio di indipendenza del culto, ma la dottrina è concorde nell'affermare che quando tale intervento si limita alla gestione temporale dell'ente e non alle sue attività di ordine spirituale, non vi è violazione del principio di separazione[23].

Gli interventi del governatore provinciale sulle *fabriques d'églises* sono relativamente poco numerosi e riguardano, come si è detto, il diritto d'inviare commissari speciali presso i consigli e di decretare la decadenza dei sussidi pubblici quando vengano violate le obbligazioni legali in materia di bilancio[24].

Succede così che nel nuovo Stato federale la gestione delle strutture pubbliche deputate all'esercizio del culto opera come strumento di bilanciamento del decentramento dei poteri, contribuendo a formare il «nocciolo duro» di competenze che giustificano la necessità dell'esistenza di una struttura statale centrale.

In senso stretto le *fabriques d'églises* sono strutture tipiche della Chiesa cattolica, ma in pratica ad esse corrispondono enti con analoghe caratteristiche per i culti riconosciuti che vengono costituiti tutte le volte che il governo, per effetto della legge di riconoscimento del culto, ha deciso di organizzare per questi stessi culti dei consigli di amministrazione preposti alla gestione dei beni connessi all'edificio di culto utilizzato dalla confessione. In questo caso le funzioni dell'ente sono identiche a quelle delle *fabriques d'églises*. La gestione dei loro beni è organizzata nelle stesse forme di quelli comunali. Ciò vuol dire che la Provincia può esercitare controlli sui consigli di amministrazione di tali enti nelle stesse forme e per gli stessi motivi previsti per quelli esercitati sui comuni; le regole relative al bilancio e al rendiconto sono le stesse di quelle valide per le *fabriques d'églises*. In ragione delle peculiarità di alcuni culti, la cui struttura sul territorio è organizzata su base provinciale dalla legge di riconoscimento dello *status* di culto pubblico sono le Province a svolgere la funzione di finanziamento di eventuali deficit di bilancio dell'ente[25].

22 V. Vandermoere e J. Dujardin, *Fabriques d'église*, Burges, La Charte, 1991, pp. 126-141.

23 Voce *Cultes, Repertoire pratique du droit belge*, publié sous la direction de E. Brunet, J. Servais e C. Resteau, 1949-1983, pp. 519-520; A. Buttgenbach, *Les modes*, cit., pp. 581-587.

24 A. Mast, *Precis de droit administratif*, cit., pp. 221-224.

25 Voce *Cultes, Repertoire pratique*, cit., pp. 521-524; V. Vandermoere e J. Dujardin, *Fabriques d'église*, cit., *passim*.

2. *Le procedure della legge per il riconoscimento dei culti*

I culti riconosciuti in Belgio sono attualmente sei[26]. L'introduzione di una organizzazione federale accentuata ha inciso non poco sulla procedura di riconoscimento al quale si provvede con un'apposita legge, emanata dopo una consultazione – sia pure informale – con i rappresentanti del culto[27] e con i rappresentanti degli organi federali (*Communautés*, Regioni, Province e Comuni) per i quali discendono effetti di carattere economico ed obblighi finanziari dal riconoscimento del culto. D'altra parte ogni sistema federale ha come principio cardine quello di sussidiarietà e pertanto il livello federale dispone nell'interesse comune delle sole competenze che gli enti federati non possono esercitare isolatamente, mentre le decisioni sono adottate negli enti territoriali che sono più vicini ai cittadini, attraverso una limitazione del potere di decisione a livello più elevato. Si realizza così quella interdipendenza tra i diversi organi federali che costituisce uno dei tratti caratteristici del federalismo continentale, che assume come obiettivo prioritario l'organizzazione della partecipazione[28].

Poiché, come si è visto, la concessione dello *status* di culto riconosciuto fa sorgere specifici obblighi per i diversi soggetti che costituiscono la federazione, obblighi soprattutto economici che devono essere soddisfatti

[26] Si tratta del culto cattolico, protestante, anglicano, ebraico, mussulmano e ortodosso. Sulle vicende e i problemi connessi al riconoscimento dei diversi culti v.: G. Cimbalo, *Appartenenza religiosa*, cit., pp. 133-140; R. Torfs, *Le statut juridique*, cit., *passim*; Id., *Le regime constitutionnel del cultes*, cit., *passim*.

[27] Il problema dell'individuazione delle rappresentanze dei culti è emerso con particolare clamore in occasione del riconoscimento del culto islamico. Sui problemi della rappresentanza dei culti v.: G. Cimbalo, *Appartenenza religiosa*, cit., p. 142; R. Torfs, *Lo statuto giuridico dell'Islam in Belgio*, cit., *passim*.

[28] R. Senelle, *Il belgio federale*, cit., p. 42.

mediante il ricorso alle risorse economiche anche locali, la Costituzione belga garantisce all'art. 170 che l'adozione di ogni decisione di spesa coinvolgerà e sarà assunta dalle istituzioni interessate ai diversi livelli. Questa scelta è del resto coerente con quella di provvedere al riconoscimento del culto, inteso come un servizio sociale di pertinenza delle popolazioni interessate. È perciò naturale che accanto agli organi confessionali, nell'ambito della ripartizione di competenze propria di uno Stato federale, siano le strutture presenti sul territorio, quali organi della struttura federale, a essere chiamate a valutare l'effettiva rispondenza delle richieste avanzate dai culti ai bisogni della popolazione. Malgrado questa attenzione tuttavia la concessione dello *status* di culto riconosciuto rimane un problema generale che caratterizza tutta la comunità nazionale. Il recesso dall'intervento nella fase di concertazione che precede il riconoscimento potrà avvenire da parte delle comunità locali negando in sede di negoziazione preliminare all'emanazione della legge il radicamento di quel determinato culto sul loro territorio.

Significative in tempi recenti sono in questo senso le procedure seguite in occasione del riconoscimento dello *status* di culto riconosciuto ai mussulmani[29] e agli ortodossi[30].

[29] Per il dibattito concernente l'approvazione della legge sull'esercizio temporale del culto islamico v. *Annales parlementaires, Chambre des représentants, 17 juillet 1974*, pp. 1415-1416. La citata legge di riconoscimento del culto ha previsto una organizzazione amministrativa del culto sul territorio a base provinciale. Ma benché un successivo decreto, *Arrêté 3 mai 1978, Moniteur Belge, 6 mai 1978*, abbia stabilito le procedure di riconoscimento delle comunità religiose e abbia definito la composizione e le modalità di elezione dei comitati locali i problemi non sono ancora risolti. Cfr.: *Documentation sur le statut juridique des musulmans en Belgique*, Louvain-la-Neuve, 1990; *Le statut personnel des musulmans en Belgique*, Journée d'étude organisée par le Centre Charles de Visscher pour le droit international, à Louvain-la-Neuve, le vendredi 29 avril 1988.

[30] All'inizio del procedimento il Ministro degli Interni ha ri-

Nel primo caso la particolare organizzazione del culto, notoriamente non dotato di un'autorità ecclesiastica unitaria e gerarchicamente organizzata, l'inesistenza quindi di una struttura rappresentativa concordemente accettata dagli stessi fedeli, la distribuzione diseguale dei fedeli sul territorio, hanno indotto il legislatore a prevedere l'organizzazione del culto a base provinciale. Da ciò consegue che gli oneri relativi sono stati assunti dalle Province, sentite prima dell'approvazione della legge di riconoscimento dal Ministro della Giustizia che sovraintende al rapporto dello Stato con i culti; le provvidenze erogate relativamente al mantenimento delle amministrazioni ecclesiastiche che gestiscono l'edificio di culto e al pagamento dell'alloggio per i ministri di culto sono state poste a carico del bilancio provinciale.

Nel caso della confessione ortodossa l'estrema frammentazione dei fedeli sul territorio ha fatto preferire

chiesto al rappresentante della confessione dati relativi alla composizione del clero, sia numerica che in relazione alle cariche ecclesiastiche ricoperte, al fine di effettuare un preventivo di spesa. Constatata la scarsa consistenza numerica del clero e valutato che quindi l'entità della spesa da sostenere a carico del bilancio dello Stato e dei Comuni era di non rilevante entità, il Governo ha accettato la proposta di riconoscimento del culto. Seguono colloqui con i rappresentanti della confessione, al termine dei quali la confessione accetta di strutturarsi a base provinciale, dandosi organismi di rappresentanza riconoscibili dallo Stato al fine di fornire interlocutori certi e ben identificabili. Viene quindi emendata – aggiungendo tra i culti riconosciuti quello ortodosso – la legge del 4 marzo 1870, così come modificata dalla legge del 19 luglio del 1974, che introduce i necessari adeguamenti della normativa precedente all'adozione della nuova struttura amministrativa decentrata dello Stato.

V. *Sénat de Belgique, session de 1984-1985*, 20 (1981-1982), n. 2. La legge è stata definitivamente approvata il 17 aprile 1985 e pubblicata nel *Moniteur Belge, 11 mai 1985*. Successivamente il citato *Arrêté royal 15 mars 1988* ha dettato le norme per la costituzione dei consigli delle *fabriques d'église* del culto ortodosso. *Moniteur Belge, 31 mars 1988*, ma anche in voce *Cultes*, J. Servais e E. Mechelynck, *Codes Belges*, t. III, Bruxelles, 1994, 182/8-182/9.

anche in questo caso una organizzazione a base provinciale che è stata assunta dal culto dopo un colloquio tra i suoi rappresentanti e il Ministro della Giustizia, con la partecipazione delle Province interessate[31].

3. *La ripartizione degli oneri tra gli organi dello Stato federale in relazione alle diverse voci di spesa*

La legge relativa all'esercizio «temporale» del culto assume, dunque, caratteristiche particolari a seconda della struttura organizzativa della confessione sul territorio e della conseguente ripartizione delle spese tra i diversi soggetti istituzionali che operano su di esso[32].

I criteri adottati saranno diversi a seconda che si tratti dell'obbligo dello Stato – connesso al riconoscimento – di sostenere le spese relative all'edificio di culto e alle sue pertinenze in modo da consentire l'esercizio pubblico del culto stesso in ragione della sua funzione sociale, oppure che il finanziamento riguardi altre funzioni attribuite e riconosciute alla confessione religiosa. Relativamente a questo secondo tipo di attività i soggetti istituzionali di volta in volta interessati interverranno in relazione alla competenza per materie e all'attribuzione di queste disposta dalla legge generale. Di particolare rilevanza le materie culturali attribuite alla competenza delle Comunità; esse non sono enumerate in modo dettagliato dalla Costi-

31 È quanto si desume dalla discussione che ha accompagnato la legge che ha disposto il riconoscimento. V.: *Proposition de loi portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe*, cit., pp. 2-3.

32 V. a riguardo, oltre alla nuova legge comunale già citata, le norme contenute all'art. 131 punti 9 e 13 della *Loi provinciale 2 août 1974* così come modificati dalla *Loi 6 août 1993*. Per un approfondimento degli aspetti finanziari del problema: M. Daerden e W. Dumazy, *Les Finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, 1992; O. Daurmont, *Organisation administrative de la Belgique*, Presses Universitaire de Bruxelles, 1994.

tuzione ma indicate da una legge che deve essere approvata con maggioranza speciale[33]. Questa ripartizione esclude la materia scolastica, regolata su base nazionale nel rispetto del «pacte scolaire» del 1958; di tale materia – per la sua complessità – non riteniamo di poterci occupare in questa sede[34].

Inoltre la legge del 1980 ha attribuito alle *Communautés* un nuovo ambito di competenza costituito dalle materie che per loro natura sono legate alla piena realizzazione individuale e sociale di ognuno. Si parte dal concetto che la politica culturale e dell'insegnamento non può essere scissa da una politica di aiuto alle persone che riguardi la sfera sanitaria e della salute più in generale. Diviene pertanto competenza delle *Communautés* la politica sanitaria (attività di educazione sanitaria, di medicina preventiva e di cura; l'aiuto alle persone, ovvero la politica familiare, a favore dei portatori di handicap, degli anziani, protezione della gioventù, sociale, l'accoglienza, l'integrazione degli immigrati, il recupero dei detenuti) anche se alcuni aspetti delle materie enumerate rimangono di competenza dello Stato federale[35].

Dall'adozione di queste ripartizioni di competenza consegue che apparterrà allo Stato federale, e in particolare graverà sul bilancio del Ministero della Giustizia, la spesa per il sostentamento del clero per tutti i culti riconosciuti, nonché le spese per il cappellanato negli uffici di protezione della gioventù e nei penitenziari e quelle per il materiale di culto e la corrispondenza delle confessioni religiose. È invece di pertinenza del Ministero delle Finanze la spesa per le pensioni del personale religioso e l'assunzione del gravame per minore introito conseguente all'esonero dei rendiconti immobiliari per le spese di culto a carico dello Stato[36]. Ricadono sul Ministero della Difesa Nazionale le spese per i cappellani della gendarmeria e dell'esercito, degli ospedali militari, per gli organisti e i direttori dei cori e per il materiale di culto presso i luoghi di culto annessi alle strutture militari. Sono di pertinenza invece

[33] Le materie culturali sono attualmente individuate dall'art. 4 della Legge speciale 8 agosto 1980. Esse sono suddivise in quattro gruppi: 1) le materie propriamente culturali che comprendono la difesa e la valorizzazione della lingua, le belle arti, il patrimonio culturale, i musei e le altre istituzioni scientifico-culturali, le biblioteche, le discoteche e i servizi assimilabili; 2) le materie relative alla realizzazione e diffusione di audiovisivi, televisione, radio e sostegno alla stampa scritta; 3) tempo libero e turismo; 4) formazione prescolare, postscolare, parascolastica e artistica. R. Senelle, La *reforme de l'État Belge*, T. V, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, du Commerce Exterieur et de la Cooperation au Developpement, 1990, pp. 72-94; *La Belgique fédérale*, a cura di Francis Delpérée, Centre d'études costitutionnelles et amministratives, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 233-241 e 176-216, 322-335, in particolare.

[34] Sull'argomento e sul *Pacte scolaire* v.: R. Senelle, *La reforme de l'État belge*, cit., pp. 45-72; X. Mabille, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1992, pp. 309, 321-323; *Conseil d'Etat, 14 mai 1985*, n. 25.326, *Arrêt Sluijs*; T. Dejond, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica*, in «Città & regione», III, n. 7, luglio 1977, pp. 235-244.

Sulle competenze delle *communautés* in materia di insegnamento: J. Bourtembourg, *L'enseignement et la communautarisation*, «A.P.T.», 1988, pp. 183 ss.; M. Leroy, *La réforme de l'Etat – III – La communautarisation de l'enseignement*, in «J.T.», 1089, pp. 71 ss. Relativamente alla competenza regionale v.: G. van Hoorebeke, *Les limites des compétences régionales en matière d'environnement*, in «R.R.D.», 1992, pp. 529 ss.

[35] È questo il caso ad esempio delle assicurazioni in materia di malattia e invalidità, ma ve ne sono in materia di diritto civile, penale, organizzazione giudiziaria, o protezione della gioventù. V.: *La Belgique fédérale*, cit., pp. 225-356. Sulla ripartizione delle competenze v. anche: E. Cerexhe, *La réforme de l'État belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1993; *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 26-27 mars 1993 par le Centre de droit public de la Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1994.

[36] L'esenzione dal pagamento dell'imposta dovuta, costituendo un mancato introito, viene iscritta nelle poste di uscita del bilancio dello Stato della Comunità, della Regione, della Provincia o del Comune che ha accordato il beneficio. V.: M. Daerden e W. Dumazy, *Les Finances publiques*, cit., *passim*.

del Ministero della Comunicazione i salari dei cappellani della marina e dell'aviazione, e del Ministero della Sanità quelli dei cappellani presso gli ospedali pubblici. Gravano invece sul bilancio del Ministero degli Affari esteri le spese per gli stipendi dei missionari, comprese le cure mediche e le spese di viaggio di questo personale. Sono infine di competenza del Ministero dei Lavori pubblici le spese per le riparazioni conseguenti a danni di guerra e per il restauro degli edifici di culto delle confessioni riconosciute, limitatamente alla regione di Bruxelles capitale.

Competono alle *Communautés* i salari per i cappellani degli immigrati e le spese relative alle sovvenzioni pubbliche per i seminari cattolici, la Facoltà di teologia protestante, i servizi sociali di teologia protestante e l'istituto di studi sul giudaismo; di competenza delle *Communautés* le sovvenzioni per consentire le emissioni televisive e radiofoniche relative anche alla celebrazione dei riti[37].

Appartiene invece alle Regioni la spesa in materia di restauro di edifici di culti riconosciuti che si trovano nel loro territorio. Sia la Regione fiamminga che quella vallona si accollano, inoltre, le spese per gli edifici dei culti non riconosciuti e gli oneri derivanti dall'esonero dalla presentazione del rendiconto immobiliare sui beni dei culti per la parte dovuta alla Regione.

Come abbiamo visto i Comuni provvedono sul loro bilancio a ripianare le spese delle *fabriques d'églises* in deficit e le Province il deficit delle amministrazioni dei culti che, in relazione alla loro particolare organizzazione sul territorio, fanno gravare tali oneri sul bilancio dell'ente che insiste su un territorio più vasto e gli

[37] Per un quadro d'insieme della spesa sopportata dallo Stato e dal bilancio pubblico (*Communautés*, Regioni, Province e Comuni) nel suo complesso v.: A. Ferrauge, *Les financement public des cultes. Dossier des chaiers de la télévision*, n. 96, marzo 1995; *Les cultes en Belgique et l'argent des pouvoirs publics*, Bruxelles, Centre d'Action Laique, 1993.

oneri derivanti dall'esonero dalla presentazione del rendiconto immobiliare sui beni dei culti per la parte dovuta rispettivamente ai Comuni e alle Province.

La sommaria analisi dei rapporti tra poteri pubblici e culti fin qui condotta ci dimostra che la trasformazione in senso federale dello Stato ha rafforzato la definizione a livello centrale delle regole generali relative all'attività delle confessioni religiose nella società e ai loro rapporti con le istituzioni; la convivenza religiosa ha sostituito il ruolo della religione di maggioranza come elemento di coesione sociale e gli interventi dei diversi soggetti operanti sul territorio sulla base del principio federale appare dipendere più dalle regole generali che presiedono alla gestione federale delle istituzioni e dello Stato che non dallo specifico religioso. Gli interventi a favore dei culti a livello decentrato avvengono non tanto sotto forma di concessione di particolari vantaggi ad una confessione ma come assunzione dei costi di benefici garantiti al culto in modo uniforme a livello nazionale mediante un processo decisionale che se conosce la partecipazione dei soggetti istituzionali ai diversi livelli della struttura federale, rimane tuttavia sotto il controllo del Governo e del Parlamento nazionale.