

NOTE E COMMENTI

SULLA NECESSITÀ DI UNA RIFORMA DEL DIRITTO ECCLESIASTICO SVIZZERO*

MARTIN GRICHTING

ABSTRACT: A causa dei cambiamenti sociali, il sistema del diritto ecclesiastico dei cantoni svizzeri con i suoi «comuni parrocchiali» e le «chiese cantonali» è divenuto una finzione. Inoltre il sistema non appare più adeguato dinanzi all'allontanamento di sempre più ampie cerchie della società dalle comunità religiose tradizionali e al crescente pluralismo religioso. Se si vuole evitare un cambiamento radicale come quello di una separazione tra Stato e Chiesa, bisogna porre il diritto ecclesiastico su un nuovo fondamento. Al centro dell'interesse deve essere posta la piena garanzia della libertà religiosa.

PAROLE CHIAVE: diritto ecclesiastico svizzero, libertà religiosa corporativa, pluralismo religioso, contratti fra Stato e comunità religiose.

SOMMARIO: I. Prospettiva del diritto ecclesiastico. – II. Prospettiva teologica e canonica. – III. Piena garanzia della libertà religiosa come obiettivo della riforma.

IL seguente contributo circa il diritto ecclesiastico dei singoli cantoni svizzeri¹ e la necessità di riformarlo è suddiviso in una parte concernente il

ABSTRACT: By reason of the social changes, the system of the ecclesiastical law of the Swiss cantons with its "parish congregations" and the "cantonal churches" has become a fiction. Moreover, the system does not appear to be suitable anymore in front of the continuous increase of the aloofness of the society from the traditional religious communities and also because of the growing religious pluralism. To avoid a radical change like that of the separation between Church and State, the ecclesiastical law has to be situated on a new foundation. The full guarantee of the religious liberty is to be placed at the center of interest.

KEY WORDS: Swiss Ecclesiastical Law, Corporative Religious Freedom, Religious Pluralism, Contracts between States and Religious Communities.

* Questo contributo venne pubblicato nel 2014 in tedesco sulla rivista svizzera di diritto civile online *jusletter.ch*. È in corso di stampa – pure in tedesco – nella *Festschrift* per Helmut Pree (2015).

¹ Effettivamente in Svizzera esiste solo in misura molto limitata un diritto ecclesiastico

diritto ecclesiastico e una parte teologico-canonistica. Entrambi gli approcci convergono in un'unica conclusione: l'esigenza di una piena garanzia della libertà religiosa. Ciò si pone in linea con la dichiarazione *Dignitatis Humanae* del Concilio Vaticano II, che nel 1965 aveva richiesto che il principio della libertà religiosa non fosse proclamato solo a parole o tramite leggi, ma che doveva anche essere veramente messo in pratica. In quel caso «vi è ... concordia fra la libertà della Chiesa e la libertà religiosa che deve essere riconosciuta come un diritto a tutti gli esseri umani e a tutte le comunità e che deve essere sancita nell'ordinamento giuridico delle società civili». ²

I. PROSPETTIVA DEL DIRITTO ECCLESIASTICO

La sentenza del Tribunale federale svizzero del 6 ottobre 1976 in causa Tipografia Elgg AG³ non è solamente di rilievo perché costituisce ad oggi la base per le sentenze del tribunale supremo riguardo alla tassazione di persone giuridiche tramite corporazioni di diritto ecclesiastico. È soprattutto attuale e diviene sempre più attuale perché il tribunale si è confrontato con le questioni di fondo del modo in cui in Svizzera vengono collocate le comunità religiose all'interno del diritto civile. Il Tribunale federale ricordava, infatti, gli sviluppi storici delle 'chiese cantonali' e dei 'comuni parrocchiali'. Esponeva che queste corporazioni di diritto ecclesiastico nel XIX secolo furono smembrate da un'unità fino ad allora esistente che aveva compreso Chiesa e Stato, mantenendo anche in seguito il carattere democratico dello Stato: «Dal punto di vista storico le chiese cantonali riconosciute, nel corso del XIX secolo, si sono separate dall'organizzazione complessiva dello Stato e, mantenendo alcuni diritti (facoltà di prelevare delle imposte), sono divenute autonome. (...). Anche se nel corso dei decenni, nella percezione della maggioranza, l'immagine del comune parrocchiale si è distanziata dal concetto di corporazione territorialmente delineata, in alcuni cantoni la struttura giuridica del comune parrocchiale come corporazione territoriale è rimasta comunque in gran parte intatta (...)». ⁴ Questa situazione non ha subito alcun cambiamento, anche a quasi quarant'anni dalla sentenza pionieristica del Tribunale federale. L'origine delle corporazioni di diritto ecclesiastico non

nazionale. I rapporti tra le comunità religiose e lo Stato vengono principalmente regolati a livello dei singoli cantoni. Nei cantoni di Neuchâtel e di Ginevra vi è una separazione tra Chiesa e Stato. I cantoni Vallese, Vaud e Ticino dispongono di un sistema di diritto ecclesiastico specifico, storicamente determinato. Nel resto dei cantoni vige in ognuno un sistema di diritto ecclesiastico proprio, il quale però – *mutatis mutandis* – rimane lo stesso. È di questi cantoni, che in Svizzera rappresentano la maggioranza, di cui si parla qui di seguito.

² CONCILIO VATICANO II, Dichiarazione *Dignitatis Humanae* (7 dicembre 1965), n° 13.

³ Cfr. *Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts* [BGE] 102 1a, p. 468 ss.

⁴ *Ibid.*, p. 474, traduzione nostra.

si riconosce solo dalla facoltà di prelevare delle imposte da persone fisiche e giuridiche – considerando che quest'ultima forma di tassazione è legata particolarmente al fatto che le strutture di diritto ecclesiastico sono, come lo stesso Stato, corporazioni territoriali. Anche la terminologia 'comune parrocchiale', derivato dal termine 'comune', o il fatto che le 'chiese cantonali' siano strutturate analogamente ai singoli cantoni e che le loro assemblee legislative solitamente si riuniscano nella sala del parlamento politico, sono ulteriori riferimenti alle origini in ambito statale.

Il Tribunale federale in seguito non volle limitarsi ad una mera ricostruzione storico-giuridica, ma ritornò sulle circostanze sociali mutate rispetto al XIX secolo: «Le chiese cantonali riconosciute, rispettivamente i loro comuni parrocchiali, oggi probabilmente non vengono più individuati da ampie cerchie della popolazione come titolari di funzioni pubbliche e di potestà sovrana che dovrebbero quindi essere nel proprio ambito equiparate ai comuni politici. Vengono piuttosto invece viste come associazioni di diritto privato, simili a delle corporazioni su base personale». ⁵ Ciò che all'osservatore attento è saltato all'occhio quasi quarant'anni fa, viene oggi riconosciuto sempre più chiaramente da un ampio pubblico: in confronto agli svariati compiti che devono eseguire i cantoni e i comuni, le loro imitazioni di diritto ecclesiastico – le 'chiese cantonali' e i 'comuni parrocchiali' – strutturate in corporazioni territoriali di diritto pubblico sono diventate una finzione. ⁶

Senza dubbio, sia nella vita privata sia in quella pubblica, è possibile vivere con delle finzioni. Andando avanti col tempo, però, in entrambi i casi non è consigliabile continuare così, almeno non quando la discrepanza tra il sembrare e l'essere diviene sempre più grande. Un crescente divario tra stato giuridico e realtà sociale può essere riscontrato per esempio nel Cantone di Zurigo: se nel 1970 il 94.2% dei residenti apparteneva alle corporazioni territoriali di diritto ecclesiastico evangeliche riformate o cattoliche, ⁷ nel 2013 era il 59.6%. ⁸ Va anche aggiunto che questa percentuale negli ultimi dieci anni è calata in media di circa l'1% all'anno ⁹ e che – già solo per motivi demografici – nei prossimi anni diminuirà ulteriormente in questa misura. Benché

⁵ *Ibid.*, p. 474 seg., traduzione nostra.

⁶ A questo si era riferito già: P. SALADIN, *Grundrechte im Wandel. Die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt*, 3^a ed. invariata, con l'aggiunta di un'ampia premessa, Berna 1982, p. xx seg.

⁷ Cfr. *Statistisches Amt des Kantons Zürich, Markanter Wandel in der Zürcher Religionslandschaft. Ergebnisse der Volkszählungen 1970-2000 für den Kanton Zürich*, Zürich 2003, statistik.info 02/2003, p. 2.

⁸ Cfr. RÖMISCH-KATHOLISCHE KÖRPERSCHAFT DES KANTONS ZÜRICH, *Jahresbericht 2013*, Zurigo 2014, p. 76.

⁹ Secondo LA RÖMISCH-KATHOLISCHE KÖRPERSCHAFT DES KANTONS ZÜRICH, *Jahresbericht 2002*, Zurigo 2003, p. 60, nel 2002 i membri delle corporazioni di diritto ecclesiastico cattoliche e riformate costituivano il 71.3% della popolazione complessiva.

si stia cercando un rimedio, nello specifico nel Cantone di Zurigo, dove le corporazioni di diritto ecclesiastico possono utilizzare i mezzi provenienti dalla tassazione di persone giuridiche solo per fini "non legati al culto",¹⁰ ciò nonostante resta il fatto che le corporazioni di diritto ecclesiastico impongono delle imposte per le proprie attività a quasi tutte le persone giuridiche pur rappresentando oramai meno dei due terzi della popolazione. Inoltre il modello d'impiego delle imposte prelevate da persone giuridiche solo per fini non legati al culto solleva la questione perché siano solamente le corporazioni di diritto ecclesiastico a poter usufruire del diritto di imporre delle tasse per le loro attività in ambito sociale mentre altri organismi attivi nello stesso ambito non lo possano fare.

Nella citata sentenza il Tribunale federale fece un ulteriore passo avanti: «Ciò che può essere detto contro i comuni parrocchiali intesi come corporazioni territoriali e a favore delle chiese come associazioni su base puramente personale, può essere esteso, in ultima conseguenza, anche a sfavore di un riconoscimento privilegiato da parte dello Stato di singole chiese e di una concessione del diritto di prelevare delle imposte».¹¹ Con questo il Tribunale federale, già quasi quattro decenni fa, aveva toccato la questione fondamentale se fosse opportuno dal punto di vista sociale e politico promuovere le comunità religiose.

Per i rappresentanti delle corporazioni territoriali di diritto ecclesiastico di entrambe le confessioni, per ovvi motivi tuttora interessati a beneficiare di ricchi introiti provenienti dall'imposta ecclesiastica, arriva a questo punto di solito il momento di richiamare al 'teorema di Böckenförde'. Questo dice, com'è noto, che l'odierno Stato liberale e secolare vive di presupposti che lui stesso non è in grado di garantire e che ha perciò bisogno (anche) delle comunità religiose¹² le quali, in conseguenza, deve adeguatamente ricompensare.

Pur non potendo ignorare una certa ipertrofia nell'utilizzo di questa argomentazione, il teorema di Böckenförde gode di ampia approvazione nel mondo della scienza e della politica. È increscioso, però, il fatto che Böckenförde troppo spesso – coscientemente o no – divenga vittima di un certo

¹⁰ Cfr. *Kirchengesetz* [= Legge ecclesiastica] del 9 luglio 2007, in *Zürcher Gesetzessammlung* 180.1, § 25, cpv. 2.

¹¹ BGE 102 1a (nota 3), p. 475, traduzione nostra.

¹² Presentato per la prima volta in: E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, in *Säkularisation und Utopie. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, edited by S. Buve, Stuttgart 1967, pp. 75-94; in seguito citato secondo: Id., *Religionsfreiheit. Die Kirche in der modernen Welt* (= Schriften zu Staat – Gesellschaft – Kirche, vol. 3), Freiburg i. Br.-Basel-Wien 1990, p. 166; cfr. J. PALM, *Berechtigung und Aktualität des Böckenförde-Diktums. Eine Überprüfung vor dem Hintergrund der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates. Möglichkeiten des Staates zur Pflege seiner Voraussetzungen durch Werterziehung in der öffentlichen Schule*, Frankfurt/M. 2013, pp. 17-24.

ecletticismo. Afferma, infatti, non solo *che* le comunità religiose hanno una funzione nello Stato secolarizzato e religiosamente neutrale. Ma aggiunge anche *come* esse devono svolgere questa funzione: non “come garanti o mediatrici del ‘consenso sui valori’ o di una religione civile”. La risposta alla domanda come le comunità religiose debbano esercitare la loro funzione nella società, è piuttosto: «Per la Chiesa la risposta può essere ritrovata solamente partendo dalla sua missione e dal suo mandato che deve adempiere senza riduzioni». ¹³ A riguardo si osservi: «Il consenso fondamentale di una società pluralistica come tale deve essere in grado di poter ottenere la maggioranza ed implica quindi necessariamente tagli e compromessi. La dottrina cristiana che la Chiesa deve annunciare e trasmettere alla società avanza invece, a confronto, una pretesa molto più impegnativa. Nella prassi, in una società secolare questa pretesa viene appoggiata ed accettata solo da una minoranza cognitiva e quindi non è, come tale, in grado di poter ottenere la maggioranza». ¹⁴

Se dunque lo Stato, come ripetutamente egli stesso dichiara, è interessato al fatto che le comunità religiose creino quei presupposti per lui vitali che non riesce a garantire, allora ci si deve porre la domanda: lo Stato in Svizzera oggi offre davvero le condizioni necessarie alle comunità religiose, perché possano compiere la propria missione e siano quindi in grado di creare, come dice Böckenförde, “come effetto di fatto” delle loro attività, i presupposti di cui ha bisogno lo Stato? ¹⁵

Da un mero punto di vista pecuniario, di fronte all’introito di ben 2 miliardi di franchi svizzeri annuali che rientrano nelle corporazioni di diritto ecclesiastico evangeliche riformate e cattoliche in Svizzera, ¹⁶ non appare opportuno lamentarsi del diritto ecclesiastico. È invece molto discutibile se con il suo diritto ecclesiastico lo Stato sia davvero di servizio a se stesso e alle comunità religiose in questione. La concezione del sistema di diritto ecclesiastico, infatti, come abbiamo mostrato, non è solo antiquato a causa del mutamento della società. È la struttura copiata dallo stesso Stato democratico ad essere problematica, in quanto porta di conseguenza al fatto che le comunità religiose – proprio nel senso di Böckenförde – non sono più in grado o solamente in modo insufficiente di svolgere i propri compiti. La causa è da individuare nel fatto che nella democrazia tutto il potere proviene dal popolo,

¹³ E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Religionsfreiheit* (nota 12), p. 166, traduzione nostra.

¹⁴ *Ibid.*, p. 169, traduzione nostra.

¹⁵ *Ibid.*, p. 169, traduzione nostra; cfr. J. PALM, *Berechtigung und Aktualität* (nota 12), p. 21 seg.

¹⁶ Le cifre si riferiscono al 2007. Non sono ancora a disposizione cifre più recenti. Cfr. M. MARTI, E. KRAFT, E. WALTER, *Dienstleistungen, Nutzen und Finanzierung von Religionsgemeinschaften in der Schweiz*, Glarona/Coira 2010, pp. 29-33.

mentre, nelle comunità religiose i contenuti della fede non si sono sviluppati da un discorso democratico e non possono neanche essere cambiati in base all'opinione di una maggioranza, perché sono sempre in qualche modo 'rivelati' e di cui quindi né il singolo, né l'opinione prevalente possono disporre. È proprio questo, diversamente per esempio dal programma di un partito, a costituire il nocciolo della religione. E quindi essa viene colpita al cuore se i suoi contenuti dottrinali fondamentali, analogamente ad un programma di partito, vengono resi democraticamente accessibili mediante strutture imposte dallo Stato per essere poi consegnati all'arbitrio della maggioranza socio-politica.

Un esempio di questa problematica è la Chiesa cantonale evangelica riformata del Cantone di Zurigo. Il suo organo esecutivo riportava già nel 1993: «C'è da temere che una separazione tra Stato e Chiesa che persegua lo scopo di trasformare le *Kirchgemeinden* ['comuni parrocchiali'] in associazioni, favorisca il frazionamento delle Chiese in cellule separate». ¹⁷ Ancora più chiara è stata la Chiesa cantonale evangelica riformata nel suo opuscolo sull'iniziativa cantonale di separazione tra Stato e Chiesa del 1995: «Con la trasformazione delle *Kirchgemeinden* in associazioni private sussiste il pericolo che le *Kirchgemeinden* si dividano in comunità di convinzioni con orientamenti diversi». ¹⁸ Ciò significa in pratica che l'elemento unificante di questa comunità di fedeli, condizionato da una democratizzazione e da un pluralismo indotti dallo Stato, non consiste più in una professione di fede comune condivisa da tutti. È invece lo Stato stesso a tenere insieme il tutto attraverso le strutture da lui stesso istituite e il suo finanziamento. Si pone dunque la questione, chi è che vive qui di premesse che non riesce più lui stesso a garantire. Se lo Stato si ritira, è la stessa 'chiesa cantonale' a temere di disgregarsi nei vari orientamenti di fede o frazioni già presenti.

Non spetta al cattolico giudicare questo. Gli è invece ben concesso rifiutare che lo Stato avvii un processo simile nella Chiesa cattolica imponendo strutture di diritto ecclesiastico contrapposte all'autocomprensione teologica della Chiesa. Queste tendono appunto, anche nel caso della Chiesa cattolica, a ritagliare tutto ciò che non sembra essere accettabile secondo l'opinione della maggioranza e a fare così della Chiesa l'organismo di una *religione civile* subordinata al consenso della maggioranza. Non è una coincidenza

¹⁷ KIRCHENRAT DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN LANDESKIRCHE DES KANTONS ZÜRICH, *Kirche und Staat. Dokumentation einer Partnerschaft*, Zurigo 1993, p. 13, traduzione nostra.

¹⁸ KIRCHENRAT DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN LANDESKIRCHE DES KANTONS ZÜRICH, *Was auf dem Spiel steht... 11 Fragen und 11 Antworten zu Kirche und Staat*, Zurigo 1995, n° 11, traduzione nostra. Ad assecondare la «chiesa cantonale» è stato l'autore Christoph Wehrli: «Le odierne comunità di base diventerebbero isole, soprattutto nel protestantesimo potrebbero ben presto svilupparsi, consolidarsi e poi disgregarsi «confessioni» e forme differenti», *Welche Kirchen will der liberale Staat?*, «Neue Zürcher Zeitung», 9/10. settembre 1995, p. 53, traduzione nostra.

che il segretario generale della “Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera” (RKZ; unione delle corporazioni di diritto ecclesiastico cantonali della Svizzera) abbia recentemente esposto che cosa debbano fare la Chiesa cattolica e le ‘chiese cantonali’ riformate per mantenere il sistema di diritto ecclesiastico e assicurare così che lo Stato continui a mettere a disposizione mezzi finanziari: «Devono essere interessate a evitare che nell’opinione pubblica si sviluppino determinate forme di manifestazioni e presenze religiose di natura estrema, che fomentano all’interno e/o all’esterno la polarizzazione e destano l’impressione d’intolleranza; per contro esse devono impegnarsi attivamente e unite per quanto possibile in favore di forme religiose pacifiche e rappacificanti, che promuovono la coesione sociale, sono sensibili alle difficoltà e assumono di fronte al mondo un atteggiamento di apertura piuttosto che di chiusura». ¹⁹ Per quanto possa apparire innocuo: è in ultimo la richiesta di togliere ciò che impedisce al messaggio ecclesiale di essere accettato dalla società secolare odierna. Ciò che rimane è – nel senso di una auto-funzionalizzazione – una religione civile che pone sempre più in secondo piano ciò che è proprio del cristianesimo. L’esempio del Cantone di Zurigo mostra molto chiaramente la pressione che deriva dal sistema di diritto ecclesiastico. Con la legge ecclesiastica [Kirchengesetz] entrata in vigore nel 2010 il Cantone di Zurigo stabilisce che le ‘chiese cantonali’ ricevono contributi dalle imposte statali (ca. 50 milioni di franchi svizzeri annualmente) per attività “significative per tutta la società, in particolare nel campo formativo, sociale e culturale”. ²⁰ La Corporazione cattolica romana del Cantone di Zurigo (‘chiesa cantonale’ di Zurigo) da allora suddivide il suo rapporto annuale nei capitoli “sociale/diaconia”; “formazione/annuncio della Parola di Dio” e “cultura/liturgia” e subordina così le tre dimensioni essenziali della missione della Chiesa a ciò che è utile alla società. ²¹ Il presidente del Consiglio sinodale (organo esecutivo) della Corporazione ha commentato ciò osservando: «Nella presente forma il rapporto annuale è perfettamente adatto come strumento di PR, ma solo in secondo luogo per il controllo del lavoro». ²²

Tali dichiarazioni svelano in quale situazione di tensione si trovino quelle comunità religiose che hanno un programma non subordinabile al consenso di maggioranza e che vogliono – o devono – vivere in delle strutture invece orientate al consenso della maggioranza. Se non vogliono definitivamente

¹⁹ D. KOSCH, *Die öffentliche Finanzierung der katholischen Kirche in der Schweiz. Zahlen, Zusammenhänge und Zukunftsperspektiven*, Zurigo 2013, p. 131.

²⁰ *Kirchengesetz* del 9 luglio 2007 (nota 10), § 19, cpv. 2, traduzione nostra.

²¹ RÖMISCH-KATHOLISCHE KÖRPERSCHAFT DES KANTONS ZÜRICH, *Jahresbericht 2012*, pp. 2-37; cui si aggiunge la «Gemeindebildung» (pp. 38-45), traduzione nostra.

²² RÖMISCH-KATHOLISCHE SYNODE DES KANTONS ZÜRICH, *Protocollo dell’8ª riunione del Sinodo del 27 giugno 2013*, p. 16, traduzione nostra.

divenire una mera finzione, queste strutture hanno bisogno dell'appoggio della maggior parte della società mediante l'appartenenza ad esse. Per quanto riguarda le 'chiese cantonali' riformate il prezzo da pagare è la rinuncia ad una professione di fede vincolante – e quindi per sua natura esclusiva.²³ Nel caso della Chiesa cattolica, dove uno sviluppo in direzione di una libertà di professione di fede non è possibile a causa dell'appartenenza alla Chiesa universale, ne risultano continui conflitti con la Chiesa universale in cui i cattolici svizzeri rappresentano numericamente appena il 2,5‰.

Se è questo il risultato della promozione da parte dello Stato delle comunità religiose, ci si pone la domanda quali benefici lo Stato ne possa ancora trarre. Alla fine, allo Stato non servono comunità religiose che devono sempre di nuovo modificare il proprio programma adeguandosi alla maggioranza e che quindi assumono autonomamente i sempre nuovi valori vigenti nella società. E neanche gli servono comunità religiose che provocano continuamente disordini nella società con i loro continui conflitti interni indotti dallo Stato e che poi coinvolgono anche altre comunità religiose. Alla fine ci si dovrà porre la questione riguardo al rapporto costi-benefici o semplicemente all'interesse pubblico. Attività in ambito sociale, formativo e culturale possono essere svolte a prezzi minori dalle ONG, non avendo esse bisogno di una costosa sovrastruttura teologica.

È dunque chiaro a che cosa mirino queste riflessioni: in Svizzera c'è bisogno di un nuovo diritto attinente alla religione che non limiti più la libertà religiosa aggrappandosi alla finzione che le comunità religiose sono delle corporazioni simili alle strutture statali organizzate territorialmente e democraticamente.²⁴ Questo porta ad un disgregamento del patrimonio della fede comune e paralizza le comunità religiose in questione, perché provoca conflitti interni. Non costituisce nemmeno una base per invitare altre comunità religiose ad unirsi al progetto di creare dei presupposti per lo Stato secolare che da se stesso non è in grado di garantire. È meglio non pensare a cosa accadrebbe, per esempio, se i cantoni dovessero tentare di rendere democratiche le comunità islamiche e far dipendere i loro capi dai propri fedeli per quanto riguarda le questioni giuridiche (di diritto del lavoro) e finanzia-

²³ Cfr. M. GRICHTING, *Chiesa e Stato nel Cantone di Zurigo. Un caso unico nel diritto ecclesiastico dello Stato nei confronti della Chiesa cattolica*, Roma 1997, pp. 57-60 e p. 64 seg.

²⁴ Che in parte non credano più nemmeno le stesse comunità religiose alla territorialità delle corporazioni, lo dimostra ad esempio il progetto preliminare di una revisione totale della Costituzione ecclesiastica della 'chiesa cantonale' evangelica riformata dei Grigioni dell'anno 2011. In questa fu infatti messo in discussione il principio della territorialità, come all'art. 3, cpv. 2: «Ogni membro di regola appartiene al comune parrocchiale del comune politico dove risiede. Su richiesta motivata rivolta al consiglio direttivo del suo comune parrocchiale di residenza, ogni membro ha il diritto di passare ad un altro comune parrocchiale», traduzione nostra.

rie. Al più tardi qui si vede quanto si sarebbe già potuto riconoscere nel caso della Chiesa cattolica: il sistema del diritto ecclesiastico svizzero, soprattutto a livello cantonale, è nato in tempi passati da una simbiosi dello Stato con una Chiesa di Stato evangelica riformata che un tempo comprendeva tutto il popolo.²⁵ E per questo oggi non è più all'altezza di una società secolarizzata e religiosamente pluralista.

II. PROSPETTIVA TEOLOGICA E CANONISTICA

Se si considera il diritto ecclesiastico svizzero dall'ottica dell'autocomprensione teologica della Chiesa cattolica bisogna anzitutto specificare, insieme al "Vademecum per la collaborazione tra Chiesa cattolica e Corporazioni di diritto pubblico ecclesiastico in Svizzera", pubblicato nel 2013 dalla Conferenza dei Vescovi Svizzeri, che vi è una sola Chiesa con un solo governo.²⁶ Il governo, secondo l'autocomprensione della Chiesa cattolica, è legato al sacramento dell'Ordine. Mentre in uno Stato l'autorità suprema è rappresentata dal popolo, nella Chiesa cattolica la potestà di governo è conferita attraverso il sacramento dell'Ordine e la missione assegnata dal Papa o dal Vescovo. Il Popolo di Dio non può dunque costituirsi in corporazioni e governarsi indipendentemente dal Vescovo. E quindi anche lo Stato non può costituire i fedeli in corporazioni di diritto ecclesiastico, tranne che abbia intenzione di limitare la libertà religiosa. Per ragioni teologiche, e quindi per rispetto alla libertà religiosa, lo Stato non può dunque mediante il suo diritto «rendere indipendenti i membri della Chiesa in forma di corporazioni»,²⁷ conferendo loro così sovranità per potersi poi mettere alla pari del vescovo

²⁵ Cfr. al riguardo per il Cantone di Zurigo: M. GRICHTING, *Chiesa e Stato nel Cantone di Zurigo* (nota 23), pp. 7-18, p. 32 seg., pp. 39-47 e pp. 57-65.

²⁶ CONFERENZA DEI VESCOVI SVIZZERI, *Vademecum per la collaborazione tra Chiesa cattolica e Corporazioni di diritto pubblico ecclesiastico in Svizzera*, Friburgo 2013, n° 1.4 e 2.3. Il "Vademecum" è frutto di un lungo processo. Nel 2008 la Conferenza dei Vescovi Svizzeri (CVS) ha realizzato a Lugano, su richiesta della Santa Sede, un convegno per studiare il rapporto tra Chiesa e Stato in Svizzera. Dopo questo incontro la CVS istituì una commissione, presieduta dal Prof. Libero Gerosa e della quale era membro anche il sottoscritto. La commissione rilasciò i suoi consigli per una riforma del diritto ecclesiastico svizzero in forma di un "Vademecum". Nel 2013 la CVS ha fatto propri questi consigli. È stata inoltre pubblicata una raccolta comprendente gli studi scientifici dei membri della commissione. Quest'opera costituisce la base scientifica del "Vademecum": *Le corporazioni ecclesiastiche di diritto pubblico al servizio della missione della Chiesa cattolica in Svizzera*, a cura di L. Gerosa, Lugano 2014.

²⁷ Parla di una "organisatorische Verselbständigung der Kirchenangehörigen in der Form von Körperschaften": G. NAY, *Organisatorische Verselbständigung als Leitidee, in Weiterentwicklung des Staatskirchenrechts. Aktuelle Herausforderungen im Licht der Denkanstöße von Urs Josef Cavelti*, edited by Römisch-katholische Zentralkonferenz der Schweiz, Zurigo 2008, p. 25.

e negoziare con lui su come la Chiesa debba essere governata, come attualmente sta accadendo in Svizzera. La Chiesa infatti non è un popolo auto-costituito o addirittura costituito dallo Stato, ma è il Popolo di Dio. E questo significa: Dio guida il Suo popolo tramite i Suoi ministri ordinati, come ha insegnato ultimamente il Concilio Vaticano II 50 anni fa.²⁸ Singoli laici possono ben partecipare al governo della Chiesa, ma non possono farlo a nome proprio, attribuendosi un mandato o essendo incaricati dallo Stato. Possono tuttavia partecipare al governo solamente mediante un mandato conferito dal Vescovo, come ad esempio nel caso della *missio canonica* per le teologhe e i teologi laici. O possono parteciparvi all'interno della struttura sinodale della Chiesa, come avviene ad esempio nei consigli pastorali diocesani o parrocchiali. Qui i laici non sono costituiti, mediante il diritto civile, come un sovrano indipendente, alla pari del vescovo, ma partecipano all'interno della comunità ecclesiale alla missione dell'unica Chiesa secondo il loro modo specifico: in virtù del Battesimo e della Cresima.

Questo vale anche per l'ambito del diritto patrimoniale canonico. La Chiesa cattolica si autocomprende secondo il Concilio Vaticano II – in analogia a Cristo, che è Dio e uomo – come “una sola complessa realtà risultante di un duplice elemento, umano e divino”, cosicché “l'assemblea visibile e la comunità spirituale, la Chiesa terrestre e la Chiesa arricchita di beni celesti, non si devono considerare come due cose diverse”.²⁹ Ciò significa che il governo della Chiesa non comprende solamente la parte spirituale (annuncio, sacramenti, cura d'anime, ecc.), ma sempre anche la parte terrena, materiale. Per questo la Chiesa non può consegnare l'amministrazione dei suoi beni materiali – appunto perché sono parte dell'unica realtà complessa – nelle mani dello Stato o dell'autonomia privata dei fedeli. E se lo avesse fatto o avesse dovuto farlo, per esempio con l'istituto giuridico della «chiesa propria» del primo millennio, ha poi riconosciuto l'erroneità, sconfiggendola e superandola.³⁰

Anche se con un'altra giustificazione rispetto allo Stato, la Chiesa colloca quindi – se è lecito utilizzare questa analogia – il suo diritto patrimoniale nel suo diritto ‘pubblico’ e non nel diritto ‘privato’ rispettivamente nel diritto associativo. A qualsiasi Stato, del resto, non verrebbe mai in mente di consegnare la gestione finanziaria della comunità all'autonomia privata dei cittadini. In concreto: è impensabile che comuni e cantoni vengano finanziati da associazioni a cui i cittadini possono liberamente decidere di aderire o meno. Ed è ancora più impensabile immaginare che queste associazioni

²⁸ CONCILIO VATICANO II, Costituzione dogmatica *Lumen Gentium* (21 novembre 1964), n° 10.

²⁹ *Ibid.*, n° 8.

³⁰ Cfr. al riguardo M. GRICHTING, *Das Verfügungsrecht über das Kirchenvermögen auf den Ebenen von Diözese und Pfarrei*, 2ª ed., St. Ottilien 2012, pp. 7-69.

dovessero poi decidere sulla modalità d'impiego di tali mezzi. Ugualmente, anche nella Chiesa cattolica il finanziamento e la gestione finanziaria di istituzioni che possiedono un carattere 'pubblico' o 'costituzionale' (diocesi e parrocchie) non sono lasciati in mano dell'autonomia privata dei fedeli. Il Concilio Vaticano II si è espresso così: «È estremamente conveniente che per il mantenimento del clero esista una istituzione diocesana, amministrata dal vescovo con la collaborazione di sacerdoti delegati, e anche di laici esperti in economia, se ce ne fosse bisogno».³¹ E nel Codice di Diritto Canonico del 1983,³² si legge circa le diocesi: «Oltre ai compiti ad esso affidati nel Libro V "I beni temporali della Chiesa", spetta al consiglio per gli affari economici predisporre ogni anno, secondo le indicazioni del Vescovo diocesano, il bilancio preventivo delle questue e delle elargizioni per l'anno seguente in riferimento alla gestione generale della diocesi e inoltre approvare, alla fine dell'anno, il bilancio delle entrate e delle uscite» (c. 493). Per la parrocchia vale: «Il parroco rappresenta la parrocchia, a norma del diritto, in tutti i negozi giuridici; curi che i beni della parrocchia siano amministrati a norma dei cann. 1281-1288» (c. 532).

Di fatto, il sistema di diritto ecclesiastico svizzero ha come conseguenza che lo Stato trasferisce il finanziamento delle strutture ecclesiali di tipo costituzionale (diocesi, parrocchie) all'autonomia privata dei fedeli.³³ Essi sono resi indipendenti tramite le corporazioni territoriali e decidono così, in modo sovrano di fronte a chi spetta legittimamente il governo della Chiesa, su come impiegare i mezzi finanziari. È facile da individuare ciò che tutto questo comporti per i vescovi – e nel loro mandato per i sacerdoti – i quali, pur essendo responsabili per il governo della Chiesa, non hanno a disposizione i mezzi necessari: lo ha espresso in maniera concisa l'allora vescovo di Basilea, S.E. Mons. Kurt Koch, quando nel 2000 scrisse che a volte come vescovo diocesano si sentiva «come una «Regina Elisabetta» della Chiesa, che ha come compito principale non quello dell'effettivo governo, ma dell'affettiva rappresentanza».³⁴

Questo intervento dello Stato nelle questioni interne della Chiesa non provoca solamente una sproporzionata limitazione della libertà religiosa della Chiesa cattolica, che – come avviene comunemente in situazioni di sistema-

³¹ CONCILIO VATICANO II, Decreto *Presbyterorum Ordinis* (7 dicembre 1965), n° 21.

³² Codex Iuris Canonici. Auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus, «AAS» 75 (1983), pars II.

³³ Cfr. G. NAY, *Organisatorische Verselbständigung* (nota 27), p. 23, che tenta di legittimare teologicamente le corporazioni di diritto ecclesiastico rimandando all'esistenza del diritto di costituire associazioni nella Chiesa.

³⁴ K. KOCH, *Der Bischof als erster Verkünder, Liturgen und Leiter der Ortskirche*, «Schweizerische Kirchenzeitung» 168 (2000), p. 178, traduzione nostra.

tiche violazioni del diritto – si manifesta in conflitti permanenti.³⁵ Il sistema conduce anche ad una confusione teologica all'interno della Chiesa: se i laici vengono costituiti mediante lo Stato in corporazioni indipendenti dalla gerarchia, assumendo così di fatto importanti ambiti del governo della Chiesa in quanto dispongono dei mezzi finanziari – come avviene col sistema delle cosiddette «chiese cantonali» in Svizzera –, questi laici allora svolgono, in un certo senso, delle funzioni proprie dei ministri ordinati, ovviamente senza appartenere allo stato clericale. Facendo rientrare i laici nella schiera dei pastori essi vengono clericalizzati e perdono la propria missione di laici. In virtù del Battesimo e dalla Cresima, la loro missione consiste, in primo luogo, nell'inserirsi come cristiani nella società al fine di impregnarla con lo spirito di Cristo.³⁶ Ci si deve dunque porre la domanda: se i laici comprendono il proprio compito principalmente – da clericalizzati – nell'assumersi una parte del governo della Chiesa, chi opererà poi nello Stato e nella società? È da qui che nasce la dilagante sterilità della Chiesa nella società e nella politica. E ci si deve nuovamente domandare che cosa possa ancora contribuire un tale gigante paralizzato a servizio dello Stato e della società come inteso da Böckenförde, se all'interno della Chiesa gli attori principali sono così indaffarati a contendersi il timone?

Dato che i conflitti interni che paralizzano la Chiesa cattolica sono indotti dall'intervento dello Stato, non rientra in potere della Chiesa risolverli da sola. Al momento non può fare altro che tentare di attenuare gli effetti negativi che lo Stato ha causato limitando la libertà religiosa. Il "Vademecum" della Conferenza dei Vescovi Svizzeri del 2013 ha proprio questo obiettivo. I vescovi esprimono la loro volontà "che l'attuale sistema di diritto pubblico ecclesiastico debba essere rinnovato, ossia riformato in maniera tale che possa meglio corrispondere all'essenza e ai bisogni della Chiesa in Svizzera, anche in riferimento al suo futuro". E che sia dunque necessario «cercare delle strade per adattare il meglio possibile alla comprensione che la Chiesa ha di se stessa il sistema di diritto pubblico ecclesiastico, ottimizzandolo nella teoria e nella prassi». ³⁷ Dovrà ora essere appurato nel dialogo con le corporazioni di diritto ecclesiastico e con i cantoni se si potranno ottenere dei miglioramenti

³⁵ Si pensi ad esempio ai conflitti nella Diocesi di Coira negli anni 1990 fino al 1997 e ultimamente dal 2007. Anche nella Diocesi di Basilea vi furono gravi conflitti circa la questione del Parroco amministratore di Röschenz (Basilea Campagna) negli anni tra il 2005 e il 2007, che dopo la crisi dei vetero-cattolici nel 19° secolo hanno mostrato nuovamente come il sistema di diritto ecclesiastico in Svizzera abbia per la Chiesa cattolica sempre un carattere potenzialmente scismatico. Va menzionata anche "L'iniziativa per pari opportunità nella Chiesa" ("Kirchliche Gleichstellungsinitiative", www.kirchliche-gleichstellung.ch), lanciata nelle corporazioni di diritto ecclesiastico dei due semicantoni di Basilea.

³⁶ CONCILIO VATICANO II, Costituzione dogmatica *Lumen Gentium* (nota 28), n° 36.

³⁷ CONFERENZA DEI VESCOVI SVIZZERI, *Vademecum* (nota 26), n° 1.3.

sostanziali. Se questo processo dovesse dimostrare l'impossibilità di riforma del sistema, ciò comporterebbe un ulteriore indizio che porta a constatare che il sistema non è più adeguato alla realtà odierna.

III. PIENA GARANZIA DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA COME OBIETTIVO DELLA RIFORMA

Quanto finora esposto dal punto di vista del diritto ecclesiastico, della prospettiva teologica e canonistica, converge in ciò che esige la dichiarazione *Dignitatis Humanae* del Concilio Vaticano II, all'inizio citata: che, cioè, il principio della libertà religiosa non sia proclamato solo a parole o tramite leggi, ma che sia anche veramente messo in pratica. In Svizzera non manca la proclamazione a parole della libertà religiosa. Va menzionato non solo l'art. 15 della Costituzione Federale riguardo alla libertà individuale di credo e di coscienza. Anche il notorio deficit in Svizzera rispetto alla garanzia della libertà religiosa corporativa sarebbe in sé ristabilito dalla firma, anche da parte della Confederazione svizzera, del Documento conclusivo del 1989 dell'incontro dell'OSCE a Vienna: «Al fine di assicurare la libertà dell'individuo di professare e praticare una religione o una convinzione, gli Stati partecipanti, fra l'altro, (...) rispetteranno il diritto di tali comunità religiose di (...) organizzarsi secondo la propria struttura gerarchica e istituzionale, scegliere, nominare e sostituire il proprio personale conformemente alle rispettive esigenze e alle proprie norme nonché a qualsiasi intesa liberamente accettata fra esse e il proprio Stato». ³⁸

In realtà le istituzioni che sono legittimate dall'autocomprensione teologica della Chiesa cattolica (diocesi e parrocchie) e i loro rappresentanti (vescovi e parroci) vengono ignorate da molti cantoni, e al loro posto i fedeli vengono raggruppati in corporazioni territoriali a livello cantonale e comunale – come sopra esposto – senza possedere alcun carattere ecclesiale e ponendosi strutturalmente in contrasto con l'autocomprensione della Chiesa. ³⁹ È evidente che questa forma di diritto ecclesiastico è divenuta una camicia di forza, oramai anche anacronistica. Per questo non è più giustificabile, né dal punto di vista della libertà religiosa, né da un punto di vista socio-politico e neanche dal punto di vista dell'autocomprensione delle comunità religiose in questione voler mantenere questo modello di diritto ecclesiastico ormai sorpassato. E inoltre, la Chiesa che

³⁸ <http://www.osce.org/it/mc/40884?download=true>, n° 16.

³⁹ «Piuttosto invece è indispensabile il giudizio teologico che i sistemi di diritto ecclesiastico si scontrano con l'autocomprensione ecclesiale cattolica e che strutturalmente non sono compatibili con l'ecclesiologia del Concilio Vaticano II», K. KOCH, *Der Bischof als erster Verkünder* (nota 34), p. 179, traduzione nostra.

comprende tutto il popolo e che un tempo poteva essere la base di questo sistema, non esiste più.⁴⁰

Quello di cui invece le comunità religiose necessiteranno in futuro dallo Stato, è un riconoscimento giuridico delle istituzioni e dei loro rappresentanti legittimati dalla loro rispettiva autocomprensione teologica e con esso la libertà di movimento, senza interferenza statale. In altre parole: c'è bisogno finalmente del riconoscimento della libertà religiosa corporativa da parte della Confederazione e dei cantoni. E questa può essere garantita mediante accordi tra lo Stato – Confederazione o cantoni – e le singole comunità religiose.

Così facendo col tempo sarà più facile coinvolgere anche ulteriori comunità religiose. E non conterà più il numero dei fedeli che vi appartengono: un contratto può essere stipulato sia con una comunità di un milione di fedeli sia con una di solo qualche migliaia di fedeli. La comunità, difatti, non dovrà più essere strutturata come ‚comune parrocchiale‘ o ‚chiesa cantonale‘, sul modello delle corporazioni territoriali statali. Sarà sufficiente conferire, nel diritto civile, personalità giuridica alle persone giuridiche legittimate dalla rispettiva autocomprensione religiosa.

Anche per quanto riguarda la concreta realizzazione politica del riconoscimento di altre comunità religiose è più realistico il modello degli accordi anziché voler imporre loro il sistema di diritto ecclesiastico vigente. Da un lato infatti non devono più essere costituite delle corporazioni territoriali di diritto pubblico su modello statale. E poi va considerato che lo Stato, se definisce dei criteri di riconoscimento per queste comunità religiose e se esse soddisfano formalmente questi criteri, creerà così un diritto al riconoscimento. Questo pone un grande ostacolo politico.⁴¹ Se invece lo Stato rimanda le ‚nuove‘ comunità religiose alla via delle trattative, godrà di una discrezionalità molto più vasta e di una più ampia elasticità sia riguardo ai contenuti sia ai tempi per portare a conclusione le trattative. E sarà quindi più libero dal punto di vista politico.

⁴⁰ Cfr. al riguardo le nuove cifre circa la Chiesa cattolica: SCHWEIZERISCHES PASTORALSOZIOLOGISCHES INSTITUT, *Katholische Kirche in der Schweiz. Kirchenstatistik 2013, Zahlen, Fakten, Entwicklungen*, San Gallo 2013.

⁴¹ Si ricordi la fallita revisione della costituzione del Cantone di Zurigo del 30 novembre 2003, cfr. *Amtsblatt des Kantons Zürich* 2003, p. 2010 ss. L'art. 64, cpv. 2 e 3 della suddetta costituzione intendeva creare una base giuridica per l'integrazione di altre comunità religiose nel sistema di diritto ecclesiastico vigente: «Le comunità religiose possono essere riconosciute dallo Stato. Mediante il riconoscimento le comunità religiose divengono corporazioni di diritto pubblico oppure ottengono altri diritti. La legge regola i presupposti, le forme e gli effetti del riconoscimento». Un manifesto da parte di cerchie politiche di destra con lo slogan «Scuole di Corano finanziate mediante le imposte?» bastò a far naufragare la proposta di modifica della costituzione in una votazione popolare.

La via contrattuale sarà anche per le comunità religiose finora ancora organizzate in corporazioni territoriali la soluzione più adeguata in futuro. La stipulazione di contratti le renderà infatti indipendenti dalla problematica della diminuzione del numero di fedeli. È questa appunto in primo luogo a far divenire sempre più una finzione le corporazioni territoriali. Laddove viene a mancare sempre più la corrispondenza tra il numero dei cittadini e quello dei fedeli, il sistema di diritto ecclesiastico, fondato sulla territorialità, perderà sempre più la sua legittimità. Finché si continuerà a ragionare negli schemi finora vigenti, l'unica soluzione per abbandonare il sistema attuale sarà la sua abolizione, la cosiddetta 'separazione tra Stato e Chiesa' – quindi la soppressione delle corporazioni territoriali e il rinvio delle comunità religiose al diritto privato (associazioni, fondazioni). Se si vuole evitare questo passo radicale, che riscontra sempre maggiore interesse nella società, rimane come unica alternativa quella di passare in tempo al sistema contrattuale.

Mediante i contratti, potrà essere data alle comunità religiose anche la possibilità – conforme al cosiddetto 'otto per mille' in Italia – di ricevere dei contributi pari al 10-15% rispetto a quello che ricevevano fino ad ora per coprire le proprie spese.⁴² Per il resto le comunità religiose dovranno rivolgersi ai propri fedeli: in 2000 anni la Chiesa cattolica ha dimostrato in tutto il mondo che una Chiesa spiritualmente viva anche materialmente riesce a sopravvivere. I fedeli, infatti, se appartengono alla Chiesa per i motivi giusti, e cioè quelli religiosi, sono anche generosi. Al contrario invece – e questo lo dimostra chiaramente l'esempio della Chiesa cattolica in Svizzera – non funziona: anche con tutti i soldi di questo mondo non si può ottenere con forza una Chiesa viva e nemmeno una Chiesa capace di offrire allo Stato quei presupposti che da sé non riesce a garantire.

⁴² Cfr. a riguardo del modello di diritto contrattuale italiano che comprende anche l'otto per mille: M. GRICHTING, *Kirche oder Kirchenwesen? Zur Problematik des Verhältnisses von Kirche und Staat in der Schweiz, dargestellt am Beispiel des Kantons Zürich*, Friburgo 1997, pp. 281-328.