

LA LIBERTÀ RELIGIOSA IN UN CASO SPECIFICO: IL CONCORDATO*

José T. Martín de Agar
Pontificia Università della Santa Croce

Introduzione

Il rapporto fra libertà religiosa e istituto concordatario è stato considerato dalla dottrina in maniera paradossale¹. Da chi vede una irrimediabile incompatibilità fra di loro a coloro che, invece, considerano che il patto sia necessario per una compiuta realizzazione della libertà.

Il paradosso si scioglie solo in parte se si considera l'evolvere delle dottrine relative ai rapporti Chiesa-società civile². In ogni modo, anche senza approfondire troppo nel passato sussistono ancor oggi contrapposizioni concettuali e ideologiche che tengono in vita tanto discordanti analisi³.

Libertà religiosa e concordato sono realtà poliedriche; entrambe possono essere considerate come semplici concetti giuridici (e su questo piano tecnico non sembrano legate, come insegna la storia); oppure sul piano dei principi sui rapporti Chiesa-Stato e allora la libertà religiosa ha avuto una grande

* In «Libertà religiosa e Rapporti Chiesa-società politiche» **Quaderni della Mendola 15**, Glossa, Milano 2007, p. 135-150. Relazione alle giornate di studio del Gruppo docenti della ASCAI svoltesi a La Thuile (AO) 3-7 luglio 2006.

¹ Quando parlo di concordato mi riferisco a qualsiasi tipo di accordo giuridico bilaterale fra uno Stato e la Santa Sede riguardante lo statuto civile della Chiesa in quello Stato. Ho segnalato altri paradossi circa i concordati in José T. MARTÍN DE AGAR, *La teoría concordataria desde el punto de vista del derecho canónico actual*: J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.), «Los concordatos: pasado y futuro», Granada 2004, p. 129-146.

² La mancanza di prospettiva storica ha portato talvolta a vincolare il concordato con un concreto sistema di relazioni Chiesa-Potere civile; da qui la deduzione che in un altro contesto gli accordi concordatari non avrebbero giustificazione o perlomeno sarebbero inutili. Ma essendo la premessa sbagliata lo è anche la conclusione. Il concordato non è in sostanza altro che un contratto; i presupposti per un negoziato di rado richiedono un'alta convergenza ideologica fra le parti, basta che ci sia mutuo riconoscimento e l'interesse comune di risolvere i loro problemi o sistemare i loro rapporti a mezzo di un patto. Un'altra cosa è che i concordati di ogni epoca riflettono –in certa misura– i principi dei rapporti fra le Parti e la loro rispettiva posizione nei confronti della libertà religiosa.

³ Non intendo occuparmi qui direttamente della natura e vigenza dell'istituto concordatario, avendolo fatto in José T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati: «Ius Ecclesiae»* (2000) 613-660. Un sintesi sulla dottrina recente in R. MACERATINI, *Attualità della teoría concordataria nella dottrina ecclesiasticistica degli ultimi decenni: un breve excursus storico*: J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (ed.), «Los concordatos...» cit., p. 147-167.

incidenza sulla recente impostazione e contenuto degli accordi fra la Chiesa e la comunità politica.

Sebbene in nessuno di questi due piani si devono per forza escludere reciprocamente, a mio parere bisogna andare oltre la simmetria e constatare che mentre la libertà religiosa ha acquistato una valenza assiologica, universale, di principio, il concordato conserva invece la sua qualità strumentale rispetto alla libertà; per la precisione riguardo alla particolare libertà della Chiesa, e in maniera meno diretta e univoca alla libertà religiosa.

In effetti, tradizionalmente il concordato appare piuttosto vincolato alla *libertas Ecclesiae*: una risorsa politico giuridica avente come scopo principale l'assicurare alla Chiesa la sua libertà con la maggiore ampiezza possibile in un determinato paese, con norme precise, valide anche nell'ordine internazionale, sia che si tratti di uno Stato la cui politica è ispirata dalla libertà religiosa oppure no⁴. Su questo piano la libertà religiosa non appare presupposto necessario per la conclusione di un accordo; parimenti nemmeno essa abbisogna del patto per essere realizzata: ci sono molti paesi in cui le confessioni godono di libertà in base alle disposizioni unilaterali del diritto civile.

Ma ciò non impedisce che, come abbiamo detto, la libertà religiosa abbia una valenza assiologica e universale. Essa è un diritto civile a prescindere da che venga o meno riconosciuta dallo Stato; e per quanto riguarda la Chiesa, questa non potrebbe ormai assicurare la sua libertà a scapito della libertà altrui senza venir meno alla propria dottrina; e si dà da fare per far sì che venga sempre più ampiamente riconosciuta⁵. Nell'attualità, l'esperienza

⁴ Mentre la libertà religiosa veniva percepita, dalla dottrina del Diritto pubblico ecclesiastico, come incompatibile con la *libertas Ecclesiae* (cioè prima dell'Enc. *Pacem in terris* e della Decl. *Dignitatis humanae*) il concordato siglato per proteggere questa poteva risultare contrario a quella, il che capitava senz'altro negli Stati cattolici che si impegnavano a proteggere la religione cattolica come unica confessione riconosciuta mentre riservavano alle altre una tolleranza più o meno ampia. Lo stesso succedeva nei paesi di un'altra confessionalità. Dopo il Concilio Vaticano II sorse l'opinione che il concordato costituisca invece una minaccia per la stessa *libertas Ecclesiae*, il ritorno ad una deprecata 'era costantiniana' che per lunghi secoli avrebbe visto la Chiesa schiava del potere politico. Si vedano in merito P.A. D'AVACK, *Rilievi preliminari sulla riforma del concordato lateranense*: AA.VV. «Studi per la revisione del concordato», Padova 1970, p. 9-15; J.M. SETIÉN, *Eclesiologia subyacente a la teoría concordataria*: AA.VV. «Concordato y sociedad pluralista» Sígueme, Salamanca 1972, p. 19-49; P. COLELLA, *La libertà religiosa nell'ordinamento canonico*, 2^a ed., Napoli 1984, p. 166-198; P.G. CARON, *Corso di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa*, II, Milano 1985, p. 328-334; G. CAPUTO, *La funzione del sistema pattizio nella storia*: «ADEE» (1988) p 39-45.

⁵ Muovendo anche dalla libertà a lei concessa, per denunciare le situazioni di ingiustizia e rivendicare la libertà religiosa di tutti (GS 76).

insegna che laddove la libertà religiosa non è tutelata appieno anche la libertà della Chiesa ne subisce restrizioni malgrado essa sia garantita in certa misura da un patto⁶.

Libertà religiosa e sistema di accordi con le confessioni

Nel assicurare la libertà religiosa, il legislatore civile si trova a dover tenere conto degli aspetti collettivi e istituzionali che questo diritto necessariamente comporta, avendo la religione stessa una intrinseca dimensione comunitaria. Questa dimensione ha acquistato sempre più importanza man mano che il susseguirsi dei vari 'ismi' nei ultimi due secoli (dal laicismo al comunismo) ha dimostrato quanto sia insufficiente la riduzione della libertà religiosa al piano individuale, equivalente in pratica al piano della coscienza personale. L'esperienza recente di non pochi paesi, insegna quanto sia importante la libertà e indipendenza delle confessioni nello svolgere il loro operato. Insegna pure che l'esercizio di tale libertà dev'essere assicurato da regole giuridiche stabili e precise.

Espressione civile di questa sensibilità è il crescente numero di Stati che hanno ritenuto la via degli accordi con le confessioni come garanzia di una compiuta regolamentazione della libertà religiosa. Non più quindi l'accordo come espressione di confessionismo o di privilegio ma di libertà.

Dietro i precedenti della Germania, dell'Austria e dell'Italia, è interessante notare come in molti paesi che di recente hanno recuperato un assetto democratico, la libertà religiosa è stata ripristinata dando particolare rilievo agli aspetti comunitari della religione (talvolta perché negati con speciale durezza nel passato recente), per cui prevedono la possibilità di accordi con le varie confessioni⁷. In questo contesto i concordati appaiono come un particolare tipo di questi accordi, che spesso hanno avuto la funzionalità di

⁶ È il caso di alcuni paesi a maggioranza musulmana che hanno siglato accordi (*modus vivendi*) con la Santa Sede, come la Tunisia o il Marocco. Più ampio il potenziale spazio assegnato alla libertà religiosa negli accordi col Kazakhstan e la OLP. Gli accordi citati in questo contributo si possono trovare in José T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati 1950-1999*, LEV, Città del Vaticano 2000 e ID., *I concordati del 2000*, LEV, Città del Vaticano 2001.

⁷ È il caso, tra gli altri, della Spagna (Cost. del 1978, art. 16; Ley Orgánica di Libertad religiosa del 1980, art. 7); della Lituania (Costituzione del 1992, art 43); della Colombia (Ley Estatutaria 133/1994 por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política, art. 15); della Ungheria che ha concluso accordi con varie confessioni oltre che con la Chiesa cattolica; della Polonia (Cost. 1997, art. 25); della Slovacchia (Legge sulla Libertà religiosa e lo statuto delle chiese e società religiose del 1991, modificata nel 2000, § 4.5); della Polonia (Cost. del 1997, art. 25); di Bielorussia (Legge del 2002 sulla libertà religiosa e sulle organizzazioni religiose, art. 8).

schiodere la via pattizia ad altre confessioni in virtù del principio di uguaglianza⁸.

La scelta appare in linea anche con le recenti tendenze della libertà religiosa in ambito internazionale, sempre più esplicite nell'assicurare la sua dimensione comunitaria come parte integrante del diritto stesso⁹.

Una cosa sembra dimostrare questo incremento di legislazione pattuita, ed è che accanto a ragioni tradizionali, emerge dall'esperienza che i poteri pubblici sono doppiamente implicati riguardo ai diritti e libertà fondamentali, quindi alla libertà religiosa: come soggetto principale di fronte al quale essi vengono reclamati e come soggetto tenuto a dotare di effettività tali diritti; quindi oltre la garanzia offerta dalla divisione di poteri si colloca quella della normativa stipulata con i gruppi sociali portatori dell'interesse in questione.

II Concilio Vaticano II

L'ultimo Concilio non parla, com'è noto, dei concordati ma sono stati i documenti conciliari ad aprire nuove vie agli accordi bilaterali, proprio nel momento in cui ad alcuno pareva che il decadere della confessionalità statale avrebbe segnato anche l'esaurimento dell'esperienza concordataria.

Lasciando a parte, per adesso, il rinnovamento dei rapporti fra la Chiesa e la comunità politica che hanno portato le cost. *Lumen gentium* e *Gaudium et spes*, vorrei sottolineare l'importanza che ha per il nostro tema il fatto che la *Dignitatis humanae* non solo ha riconosciuto la libertà religiosa ma anche l'adeguatezza di questa ad assicurare alla Chiesa la sua libertà (DH 2 e 13).

Il n. 13 della Dichiarazione sulla libertà religiosa¹⁰ mantiene appieno la centralità della *libertas Ecclesiae* come "principio fondamentale nelle relazioni

⁸ Si può affermare che l'accordo italiano de 1984 ha sbloccato la strada delle intese con le altre confessioni (si veda in merito P. LILLO, *Concordato, «Accordi» e «Intese»*, Giuffrè, Milano 1990); altrettanto si può dire degli accordi spagnoli con evangelici, ebrei e musulmani; di quelli tra la Repubblica Slovacca e 11 società religiose registrate, del 2002; dell'Ungheria con varie confessioni non cattoliche.

⁹ Si deve fare menzione a questo proposito del progressivo sviluppo dei documenti dell'OSCE nei confronti della libertà religiosa collettiva. Dall'Atto finale de Helsinki (1975), ai Documenti Conclusivi di Madrid (1980), e di Vienna (1989), si è sempre più affermata la necessità di una collaborazione fra gli Stati e le comunità religiose nella determinazione della loro posizione giuridica. I documenti dell'OCSE si possono trovare in G. BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. alla O.S.C.E.*, Perugia 1995.

¹⁰ "Libertas Ecclesiae est principium fundamentale in relationibus inter Ecclesiam et potestates publicas totumque ordinem civilem. In societate humana et coram quavis potestate publica Ecclesia sibi vindicat libertatem, utpote auctoritas spiritualis, a Christo Domino constituta, cui ex divino mandato incumbit officium eundi in mundum universum et Evangelium praedicandi omni creaturae. Libertatem pariter sibi vindicat Ecclesia prout est etiam societas hominum qui iure gaudent vivendi

fra la Chiesa e i poteri pubblici e tutto l'ordinamento civile"; essa deve sempre poter godere di tanta libertà quante esige il compimento della missione ricevuta da Cristo.

I titoli in base ai quali la Chiesa rivendica tale libertà sono due, come ben sappiamo:

In primo luogo "la Chiesa rivendica a sé la libertà come autorità spirituale, fondata da Cristo Signore", un titolo soprannaturale, unico, difficilmente riconoscibile dallo Stato inteso come apparato politico-giuridico della società (benché sia valido per un certo numero di cittadini: i cattolici).

Allo stesso modo "la Chiesa rivendica a sé la libertà in quanto è anche una società di uomini che hanno il diritto di vivere nella società civile secondo le norme della fede cristiana", cioè come il gruppo organizzato dei cittadini cattolici i quali, come gli altri, godono della libertà religiosa. Un titolo naturale, comune, sotto il quale la Chiesa si presenta come una confessione religiosa fra le altre.

Il passo della *Dignitatis humanae* che stiamo analizzando mette poi a confronto questi due titoli e ne stabilisce la corrispondenza: "orbene, se vige la forma della libertà religiosa non solo proclamata a parole... ma anche tradotta in pratica con sincerità, allora finalmente, la Chiesa, di diritto e di fatto, usufruisce di una condizione stabile per l'indipendenza necessaria all'adempimento della divina missione... Nello stesso tempo i cristiani, come gli altri uomini, godono del diritto civile di non essere impediti di vivere secondo la propria coscienza. Vi è quindi concordia fra la libertà della Chiesa e quella libertà religiosa che deve essere riconosciuta come un diritto a tutti gli uomini e a tutte le comunità e sancita nell'ordinamento giuridico"¹¹.

Dal punto di vista dello *ius publicum ecclesiasticum* va rilevato come il concetto di *libertas Ecclesiae* non si restringe più alla sola libertà della gerarchia nell'adempimento dei propri *munera*, ma abbraccia nel suo nucleo

in societate civili secundum fidei christianae praescripta".

¹¹ "Iamvero si viget ratio libertatis religiosae non solum verbis proclamata neque solum legibus sancita, sed etiam cum sinceritate in praxim deducta, tunc demum Ecclesia stabilem obtinet et iuris et facti condicionem ad necessariam in missione divina exsequenda independentiam, quam auctoritates ecclesiasticae in societate presse pressiusque vindicarunt. Simulque Christifideles, sicut et ceteri homines, iure civili gaudent ne impediuntur in vita sua iuxta conscientiam agenda. Concordia igitur viget inter libertatem Ecclesiae et libertatem illam religiosam, quae omnibus hominibus et communitatibus est tanquam ius agnoscenda et in ordinatione iuridica sancienda".

anche la libertà dei cattolici di vivere e comportarsi come tali nella civile compagine.

Questa continuità fra la *libertas* (che la Chiesa ha rivendicato lungo tutto l'arco della sua esistenza) e la libertà religiosa, costituisce un architrave nell'edificio della dottrina conciliare sui rapporti fra la Chiesa e la società civile pregno di incidenze anche in materia di concordati; non tanto riguardo la loro natura di strumento bilaterale, quanto per il loro fondamento, scopi e contenuto, come vedremo in seguito.

Lo scopo dei concordati non sarebbe più la tutela della verità cattolica da parte dello Stato, ma quella della libertà e identità religiosa dei cattolici e della Chiesa, alla quale viene "assicurato il libero esercizio della sua spirituale e morale missione, mediante eque, leali e stabili delimitazioni delle rispettive competenze"¹², senza perciò negare la stessa libertà agli altri.

Inoltre, nel proclamare la libertà religiosa come un diritto che deve essere rispettato nella società civile agli individui e alle confessioni, la Chiesa si ritiene anche lei –in quanto formazione sociale che opera nell'ambito civile– tenuta al rispetto di esso diritto. E ciò non per ragioni tattiche, di convenienza o congiunturali, ma perché come si legge nella stessa *Dignitatis humanae*, si tratta di un diritto che "si fonda veramente sulla stessa dignità della persona" (n. 2), la cui difesa e promozione appartiene anche alla missione della Chiesa (GS 76e)¹³.

Nel definire le relazioni fra Chiesa e comunità politica, la *Gaudium et spes*, dopo avere stabilito come premessa la loro reciproca indipendenza e autonomia nel proprio campo, aggiunge che però ciò non vuol dire mutua indifferenza o distacco, giacché ragion d'essere dell'una e dell'altra è la persona umana, al cui pieno sviluppo entrambe società devono servire, ciascuna secondo la propria competenza: priorità di questo servizio è il più ampio godimento dei diritti umani (GS 76c).

Per questa via la libertà religiosa è diventata uno dei principali, concreti campi di incontro e collaborazione fra la comunità politica e la Chiesa. Il preambolo del concordato portoghese (2004) lo esprime chiaramente: "considerando i profondi rapporti storici tra la Chiesa Cattolica e il Portogallo

¹² PAOLO VI, *Discorso* 19 gennaio 1970: AAS (1970) 110.

¹³ Questa missione di servizio alla persona e alla comunità (non solo ai cattolici) appare nel concordato colombiano del 1973 (art. V) come impegno proprio della Chiesa. In seguito questa responsabilità di servizio sarà assunta da entrambe le Parti, ciascuna secondo la sua competenza, diventando l'ambito generale della loro collaborazione.

e tenendo presenti le reciproche responsabilità che li vincolano, nell'ambito della libertà religiosa, al servizio del bene comune e all'impegno nella costruzione di una società che promuova la dignità della persona umana, la giustizia e la pace..."¹⁴.

Tornando sul nostro argomento, ciò "vuole dire in altre parole che se in passato i concordati avevano sostanzialmente motivazione nella garanzia della *libertas Ecclesiae*, cioè nella libertà di cui la istituzione ecclesiastica ha bisogno per esercitare la missione sua propria, oggi i concordati sembrano piuttosto centrati sull'esigenza di garantire la libertà religiosa individuale e collettiva, non solo in via di principio ma anche concretamente, non solo come libertà negativa ma anche come libertà positiva"¹⁵.

La libertà religiosa nei concordati

A partire del Concilio Vaticano II, la libertà religiosa compare sempre con più intensità nei concordati e in diverse maniere che vedremo brevemente.

Come presupposto

In primo luogo è frequente che se ne faccia menzione esplicita nel preambolo; la evoluzione di questi esordi riflette fedelmente i mutamenti di prospettiva sopra esposti, riguardanti sia la dottrina della Chiesa sui rapporti con le comunità politiche, sia il progresso della sensibilità statale nel rispetto del principio di libertà religiosa¹⁶. I proemi degli accordi hanno importanza in quanto riferiscono i presupposti dottrinali, le premesse socio-politiche e i principi giuridici in base ai quali le parti hanno inteso negoziare, quindi forniscono criteri e chiavi d'interpretazione dei particolari impegni in essi contenuti. Il riferimento preliminare alla libertà religiosa, spesso accanto alla reciproca autonomia, indica entrambe come valori comuni che ispirano l'accordo fra le parti e giocano come fondamento ma anche come limite – vedremo – della loro collaborazione.

La libertà religiosa e i richiami ai documenti interni a ciascuna parte

¹⁴ AAS (2005) 29.

¹⁵ G. DALLA TORRE, *Concordati dell'ultimo mezzo secolo: «Ius Ecclesiae»* (2000) p. 676.

¹⁶ In alcune introduzioni si fa riferimento ai cambiamenti avvenuti di recente: Spagna, paesi ex comunisti, Länder tedeschi della ex DDR. Cf. C. MIGLIORE, *Presentazione di una raccolta di concordati: «Ius Ecclesiae»* (2000) p. 662; José T. MARTÍN DE AGAR, *Studio comparativo dei concordati tra la Santa Sede e gli Stati dell'Europa Centrale e Orientale: AA.VV.*, «Relazioni internazionali giuridiche bilaterali tra la Santa Sede e gli Stati: esperienze e prospettive», (a cura di Marek Šmid e Cyril Vasil') LEV, Città del Vaticano 2003, p. 61-88.

Il riferimento introduttivo alla libertà religiosa presenta anch'esso varie forme: spesso ciascuna Parte lo collega al proprio ordinamento. Gli Stati per lo più richiamano la loro costituzione, talora precisando i concreti articoli della medesima riguardanti la libertà religiosa, come la Croazia (art. 40 e 41) e la Slovenia (art. 7 ed 41), oppure ai principi costituzionali (Polonia, Lettonia) o anche in generale alla legislazione (Polonia).¹⁷.

Da parte sua la Santa Sede dichiara di pattuire sulla base dei documenti del Concilio Vaticano II nonché delle norme del diritto canonico¹⁸. Il primo riferimento in un accordo ai documenti conciliari appare in quello argentino del 1966¹⁹. Anche da questa parte il riferimento fatto in generale ai documenti conciliari, diventerà in seguito più esplicita menzione della Decl. *Dignitatis humanae* e della libertà religiosa come diritto; molto significativo appare a questo punto l'Accordo con la Spagna del 1976 poiché segna il passaggio dal concordato del 1953, sorto sulla esplicita, sostanziale confessionarietà statale contenente una quasi perfetta applicazione della dottrina sullo Stato cristiano, alla attuale situazione in cui sia la Chiesa che lo Stato hanno incluso tra i valori che intendono tutelare e promuovere quello della libertà religiosa²⁰.

¹⁷ Non mancano richiami più specifici alle leggi interne, come l'accordo ungherese del 1997 che intende eseguire, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, la Legge IV del 1990 sulla libertà di coscienza e di religione e sulle Chiese, nonché la Legge XXXII de 1991 sulla proprietà degli immobili delle Chiese. Un riferimento sostanziale alla legge del 1990 si trovava già nel accordo del febbraio 1990, nel cui n. 3° le Parti convengono che "a seguito della profonda evoluzione politica e sociale prodottasi in Ungheria negli ultimi mesi, le questioni riguardanti la Chiesa sono ora regolate, sia dal nuovo Codice di Diritto Canonico, sia dalle norme della nuova legge sulla libertà di coscienza e di religione e sulle Chiese".

¹⁸ Ad es. gli accordi con la Lettonia del 2000 e con la Slovenia del 2001.

¹⁹ Che inizia così: "La Santa Sede riaffermando i principi del Concilio Ecumenico Vaticano II e lo Stato Argentino ispirandosi al principio della libertà ripetutamente consacrato dalla Costituzione Nazionale..."

²⁰ "La Santa Sede ed il Governo Spagnolo: di fronte al profondo processo di trasformazione che la società spagnola ha conosciuto in questi ultimi anni, anche per quanto riguarda i rapporti tra la comunità politica e le confessioni religiose e tra la Chiesa Cattolica e lo Stato; considerando che il Concilio Vaticano II, a sua volta, ha stabilito come principi fondamentali, ai quali devono conformarsi le relazioni tra la comunità politica e la Chiesa, tanto la mutua indipendenza di entrambe le Parti, nel proprio ordine, quanto una sana collaborazione tra loro; ha affermato la libertà religiosa come diritto della persona umana, che deve essere riconosciuto nell'ordinamento giuridico della società; ed ha insegnato che la libertà della Chiesa è principio basilare delle relazioni tra la Chiesa ed i Pubblici Poteri e tutto l'ordine civile; atteso che lo Stato spagnolo ha accolto nella sua legislazione il diritto della libertà religiosa, fondato sulla dignità della persona umana..."

Talvolta, come accade nel concordato polacco, si precisa che i documenti conciliari cui si riferisce il preambolo sono quelli "riguardanti la libertà religiosa ed i rapporti tra la Chiesa e la comunità politica"²¹.

Questi richiami ai principi conciliari messi a raffronto con quelli degli Stati alle loro costituzioni, appaiono molto significativi. Quasi che essi abbiano per la Chiesa un valore simile, ossia di ordine costituzionale benché non enunciati in tali termini.

La libertà religiosa nei richiami delle parti al diritto internazionale

Accanto ai rinvii di ciascuna parte al proprio ordinamento, ci sono occasioni in cui entrambe riconoscono la libertà religiosa come diritto protetto dall'ordinamento internazionale al quale esse si sottopongono e nel quale sorge il concordato. Così nei proemi dell'Accordo giuridico con la Croazia (1996) e dell'Accordo Base con la Slovacchia (2000) le Parti si rifanno "ai principi internazionalmente riconosciuti sulla libertà religiosa". Oppure aderiscono al "principio di libertà religiosa contenuto negli strumenti giuridici internazionali" (Lituania Accordo giuridico, 2000). Nel proemio del concordato polacco le parti si dichiarano guidate "dai principi comuni del diritto internazionale nonché dai principi riguardanti il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione per motivo di religione".

Nell'invocare i principi internazionali sui diritti umani, le parti tengono anche presente che essi sono di ordine pubblico²², di *ius cogens*, pertanto esprimono la comune volontà di definire l'esercizio della libertà religiosa per una parte rilevante della popolazione (i cattolici radunati nella loro Chiesa), senza intendere con ciò pregiudicare la medesima libertà degli altri cittadini e confessioni, che entrambe le parti sono tenute a rispettare.

Particolare menzione merita l'accordo fondamentale con Israele (1993) nel cui primo articolo le parti, dopo essersi richiamata ciascuna al proprio diritto interno, separatamente si impegnano a "sostenere il diritto umano alla libertà di religione e di coscienza, nei termini in cui è definito nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e negli altri atti internazionali cui aderisce"²³.

²¹ Soprattutto LG, GS, DH.

²² Cf. V. BUONOMO, *I diritti umani nelle relazioni internazionali*, Roma 1977, p. 31-33, 150-153; F.C. GARCÍA MAGÁN, *Derechos de los pueblos y naciones*, Roma 1998.

²³ Simile ma non uguale il riferimento alla libertà religiosa del art. 1 dell'accordo Base con la OLP (2000).

Un precedente importante in quanto si fa riferimento a una concreta formulazione del diritto in parola.

In altri casi il richiamo di premessa al diritto internazionale è fatto unilateralmente dallo Stato in quanto riguarda le convenzioni da esso ratificate²⁴.

Libertà della Chiesa e libertà religiosa nei concordati

Nel esaminare il n. 13 della *Dignitatis humanae* avevo accennato alle ripercussioni che la continuità fra *libertas Ecclesiae* e libertà religiosa ha avuto nei concordati. Bisogna a questo punto tenere in conto che la posizione dello Stato e della Chiesa riguardo a tale libertà non è omogenea e nemmeno simmetrica: si tratta di una libertà civile, che non ha una corrispondente identica in seno alla società ecclesiale²⁵. Se per la Chiesa il concordato è innanzitutto uno strumento che assicura la sua *libertas* (che include pure il suo impegno per i diritti della persona), per lo Stato la libertà della Chiesa costituisce uno specifico paragrafo della normativa sulla libertà religiosa, il concetto teologico (*libertas Ecclesiae*) si traduce nel concetto giuridico civile di libertà religiosa della Chiesa.

Il che ha avuto delle manifestazioni concrete in ambito concordatario, nel senso che oggi alla Chiesa viene riconosciuta la sua libertà come contenuto concreto e specifico della comune libertà religiosa civile. Per lo Stato la *libertas Ecclesiae* è conseguenza e manifestazione della libertà religiosa. Ciò appare sempre più chiaro negli accordi con i Länder tedeschi nei cui primo articolo lo Stato riconosce anzitutto la libertà di praticare la religione cattolica, e di conseguenza la libertà della Chiesa, dei suoi membri e dei suoi istituti di agire in uso di tale libertà²⁶. Ciò non appare così chiaro nel

²⁴ Ad es. nel preambolo dell'accordo lettone si legge: "Taking into consideration, on the part of the Holy See, the documents of the Second Vatican Council and the norms of Canon Law, and, on the part of the Republic of Latvia, the principles enshrined in its Constitution and in the International Conventions to which it adheres".

²⁵ Esistono nella Chiesa diritti che riguardano la sfera spirituale della persona: libertà di ricerca e di comunicazione, libertà negli affari temporali, libertà di seguire questa o l'altra spiritualità o forma di vita, ma non libertà religiosa, giacché la Chiesa si stabilisce sulla condivisione di un credo. D'altra parte la Chiesa (le confessioni) essendo enti esponenziali di una religione, portatrici di interessi specificamente religiosi, sono anche soggetti del diritto di libertà religiosa, mentre lo Stato non è soggetto della religione quindi neanche del diritto di libertà religiosa, gli spetta invece regolamentare e garantire l'esercizio di questa libertà.

²⁶ Già il concordato con Sassonia Inferiore del 1965 dice "Art. 1 (1) Il Land Niedersachsen dà protezione legale alla libertà di professare e di praticare la Religione cattolica e alle opere di carità della Chiesa Cattolica".

concordato col Portogallo dove si dà ancora particolare rilievo alla *libertas Ecclesiae*.²⁷

Il concordato come statuto specifico di libertà religiosa

Anche nei casi in cui gli accordi non partono dal generale, espresso riconoscimento della libertà religiosa della Chiesa, le loro clausole delineano un concreto statuto di libertà che essendo frutto di una trattativa, si adeguerà possibilmente ai particolari bisogni della comunità cattolica, così come gli accordi con le altre confessioni si adegueranno alle loro caratteristiche. In questo piano delle concrete statuizioni, al di là delle dichiarazioni propedeutiche di principio su cui le parti si possono o meno trovare consenzienti, il concordato compie il ruolo di "determinare aspetti dell'adeguamento della libertà religiosa ai bisogni di presenza nella società civile della confessione che lo sottoscrive. Per via concordataria è quindi possibile aggiungere garanzie giuridiche che rinsaldino lo statuto di libertà che spetta alla Chiesa in ambito statale"²⁸.

Più in generale gli accordi costituiscono un indice dell'effettivo rispetto della diversità nell'uguaglianza dei diritti; svolgendo un ruolo di contenzione

Gli accordi generali con i Länder che appartenevano alla DDR sono più espliciti nel fare dipendere la *libertas Ecclesiae* della libertà religiosa: "Art. 1 Libertà religiosa: (1) Lo Stato Libero di Sassonia (in seguito: Lo Stato Libero) dà protezione legale alla libertà di professione e di pubblico esercizio della religione cattolica. (2) Viene garantito il diritto della Chiesa cattolica, delle sue articolazioni, come anche dei suoi membri, di formare associazioni con finalità religiosa o caritativa o con altra finalità ecclesiastica. (3) La Chiesa cattolica regola e amministra i propri affari autonomamente nell'ambito delle leggi generali vigenti" (Accordo generale con lo Stato Libero di Sassonia del 1996). In modo simile statuiscano l'accordo con lo Stato Libero di Turingia del 1997: "Art. 1 (1) Lo Stato Libero di Turingia garantisce la libertà di professare e praticare pubblicamente la fede cattolica (Protocollo Finale). (2) La Chiesa cattolica regola e amministra i propri affari autonomamente nell'ambito delle leggi generali vigenti. Essa conferisce i propri uffici o ne priva i titolari senza il concorso dello Stato o dei Comuni (...)" ; quello con Meclemburgo Pomerania Anteriore: "Articolo 1. Il Land dà protezione, mediante la Costituzione e la legge, alla libertà di professare e praticare la fede cattolica e all'azione caritativa della Chiesa cattolica"; e così di seguito fino all'accordo con la Libera Città di Brema del 2003: "Articolo 1 *Libertà di fede e autonomia*: (1) La Libera Città Anseatica di Brema garantisce la libertà di professare e praticare pubblicamente la fede cattolica e la protezione legale al servizio caritativo della Chiesa cattolica. (2) La Chiesa cattolica regola e amministra i propri affari autonomamente nell'ambito delle leggi generali vigenti": AAS (2004) 453), e col Brandeburgo (ivi p. 626).

In maniera simile si esprime l'Accordo con l'Albania del 2002, art. 1: AAS (2002) 660.

²⁷ Art. 2: AAS (2005) 30-31.

²⁸ P. LOMBARDÍA, *El procedimiento de revisión del concordato en España*: ID., «Escritos de Derecho canónico y de Derecho eclesiástico del Estado», IV, Pamplona 1991, p. 422-423. Traduzione mia.

dell'egualitarismo, della pretesa da parte dei poteri pubblici di fissare degli standard di libertà, che sotto bandiera di eguaglianza talvolta in pratica si rivelano insufficienti o innecessariamente limitativi.

Qui occorrerebbe una composita analisi delle tante statuizioni che si contengono negli accordi Stato-confessioni, per cogliere i tratti di libertà che esse di volta in volta assicurano. Logicamente ciò non è possibile se non alludendo in modo molto generale alle materie implicate, che *grosso modo* si possono distinguere in quelle direttamente riguardanti la autonomia interna della Chiesa (organizzazione e regole, attività di culto e religione) e quelle che vengono a coincidere con le chiamate materie miste (insegnamento religioso e scuole, matrimonio, assistenza religiosa, istituzioni e attività caritative).

Per le prime, direttamente attinenti alla vita della Chiesa, si può dire che il progredire della libertà religiosa mette in risalto piuttosto il loro nucleare versante negativo di non coercizione, di affermazione della incompetenza statale che ha ridotto alla quasi sparizione il vecchio giurisdizionalismo. Oggi gli Stati appena pretendono di intervenire nei mutamenti delle circoscrizioni ecclesiastiche, tranne che per i risvolti giuridici ed economici che essi possono avere, particolarmente in Germania, Austria e Svizzera; parimenti la Chiesa può assegnare liberamente le proprie cariche (vescovili ed altre) bastando di solito la previa comunicazione all'autorità civile e in alcuni casi provvedere che esse non ricadano su cittadini stranieri. Senz'altro viene assicurata la libertà di svolgere la propria attività religiosa: culto, catechesi, predicazione, anche con misure positive come la inviolabilità dei luoghi di culto e degli archivi ecclesiastici, il riconoscimento degli istituti di vita consacrata, dei seminari ed altri istituti di formazione religiosa. Nella misura in cui l'interesse religioso viene considerato parte del bene della persona, quindi del bene comune, appare anche negli accordi il positivo sostegno statale all'attività religiosa delle confessioni: sostentamento del culto e del clero, festività religiose, edilizia sacra.

Le chiamate materie miste (non sempre nettamente distinte delle prime) richiedono piuttosto una collaborazione positiva delle parti nel coordinare le proprie competenze. Qui la libertà religiosa gioca anche come concetto che non soltanto presta fondamento a tale collaborazione ma ne delimita i profili. In questo senso gli accordi con le confessioni forniscono anche un indice della sensibilità per gli aspetti concreti di questo diritto.

Innovatori su questo punto mi sembrano, anche qui, i recenti accordi generali tedeschi in quanto riflettono la volontà di rispettare nel possibile libertà, diversità e uguaglianza delle confessioni di fronte all'ordinamento civile seguendo per l'appunto la via della collaborazione, della consultazione, della bilateralità²⁹. Ne sono prova l'assicurazione alla Chiesa di poter esprimere tempestivamente la sua posizione sui disegni di legge e programmi dei Länder che direttamente la riguardano³⁰, lo stabilimento di concreti canali di comunicazione permanente tra gerarchia locale e governo³¹, il richiamo al principio di parità confessionale che in certo senso si ricollega al concetto di nazione più favorita³². Questi sviluppi non possono non avere riflessi anche sugli aspetti tecnici dei concordati, della loro flessibilità e capacità di adattamento.

Accordi Chiesa – Stato e libertà religiosa individuale

Ma se la libertà religiosa come valore condiviso presta fondamento alle concrete clausole concordate che garantiscono la libertà alla Chiesa, essa gioca anche come limite alle possibilità di cooperazione fra l'autorità politica e quella ecclesiastica. Il titolo che giustifica e richiede la collaborazione fra la

²⁹ Sul tema, vid. R. ASTORRI, *Storia e sistemi di rapporti tra Stato e Chiesa: «ADEE»* (1998) p. 40-41.

³⁰ Ad esempio, nell'Accordo del 2003 col Brandeburgo, art. 22, si legge: "(1) Il Land e le (arci) diocesi manterranno un contatto permanente per curare le loro relazioni. Prima della regolamentazione di affari che toccano interessi di ambedue le parti, queste si concerteranno e in qualsiasi momento si metteranno a disposizione per discutere tali questioni. (2) Prima che mediante legge od ordinanza normativa siano regolate questioni generali che possono toccare direttamente gli interessi della Chiesa cattolica, il Governo del Land sentirà per tempo la Chiesa cattolica"; nel Protocollo finale si specifica che il Governo seguirà possibilmente questa prassi "anche nelle iniziative del Land nei confronti della Federazione e in relazione all'Unione Europea": AAS (2004) 641-642, 652. Parimenti prevedono l'Accordo del 1996 con lo Stato Libero di Sassonia (art. 2.2) e l'art. 2.2 (e relativo Protocollo finale) del Accordo con Sassonia-Anhalt del 1998.

³¹ Ad es. nell'art. 2 del sopraccitato Accordo del 1996 con lo Stato Libero di Sassonia, oltre a stabilire regolari incontri tra Governo e Vescovi, viene istituito dalle diocesi "un Ufficio Cattolico come Commissariato dei Vescovi presso la sede del Governo di Stato" con a capo un incaricato nominato dai Vescovi.

³² L'Accordo con la Turingia (1997) prevede: "Qualora in accordi con altre comunità religiose comparabili lo Stato Libero di Turingia concedesse diritti e prestazioni che superino il presente Accordo, le Parti contraenti esamineranno insieme se, a causa del principio di parità, siano necessarie modifiche del presente Accordo" (Protocollo finale in relazione all'art. 31). Clausole simili appaiono negli accordi con Meclemburgo-Pomerania Anteriore del 1997 (art. 23), Sassonia-Anhalt del 1998 (art. 23), Brema del 2003 (art. 23) e Brandeburgo del 2003 (art. 24).

comunità politica e la Chiesa, il servizio alla persona, verrebbe meno se da tale collaborazione –nella forma che sia– risultassero lesi i diritti della persona stessa.

Libertà religiosa dei cattolici

In primo luogo c'è un'esigenza di rispetto per la libertà religiosa degli stessi cittadini cattolici: l'accordo fra l'autorità ecclesiastica e quella politica non può far diventare civilmente esigibili obblighi di natura religiosa, e neppure doveri canonici il cui contenuto lo Stato non possa esigere per un titolo comune dagli altri cittadini³³.

Questa affermazione, che oggi può sembrare scontata, scopre un'altra sfaccettatura del rapporto libertà accordi. Talvolta –in passato– l'accordo fra i vertici esprimeva, in certe materie, il ricorso della Chiesa al braccio secolare e la disponibilità di questo a tale servizio in cambio di una certa duttilità dei cittadini cattolici (e della gerarchia) all'autorità civile³⁴.

Anche di recente è stato segnalato il pericolo che il concordato possa comportare un incremento della libertà delle confessioni a scapito di quella individuale in un ipotetico ma possibile scontro tra istituzione e singolo fedele³⁵. Evidentemente qui la libertà religiosa individuale (e la conseguente doverosa laicità statale) gioca un ruolo di limite alla collaborazione fra le due autorità, impedendole di arrivare a comprimere indebitamente la libertà dei cittadini cattolici. Al contrario ne deve essere la garanzia ed esplicazione.

Tuttavia bisogna distinguere per evitare di confondere. Va ricordato a questo punto che limite e garanzia della libertà religiosa è il diritto –in essa incluso– di abbandonare una confessione, assumendo logicamente le conseguenze di tale recesso. Non esiste invece il diritto di esigere della

³³ Cioè abbiano di per sé una esigibilità civile; tranne che in certi, definiti casi particolari in cui si tratta piuttosto di riflessi o conseguenze civili dell'esercizio della propria libertà religiosa (ad es. l'obbligo di coerenza dottrinale e morale degli insegnati di religione), oppure della valenza del diritto canonico come statuto civile degli enti ecclesiastici, da qui l'efficacia civile di certe nomine canoniche o della loro revoca, e delle licenze per l'alienazione di beni ecclesiastici. A titolo di esempio possiamo citare la costituzione tedesca che mentre consacra il diritto di non manifestare le proprie convinzioni religiose, soggiunge che "le autorità hanno il diritto d'informarsi circa l'appartenenza ad una comunità religiosa solo se ad essa siano collegati diritti e doveri, o se ciò sia richiesto dalle esigenze di rilevazioni statistiche disposte con legge" (art. 136 della Cost. di Weimar (1919) in vigore secondo l'art. 140 della Legge Fondamentale del 1949).

³⁴ Cf. J.M. DÍEZ-ALEGRÍA, *El problema del concordato desde el punto de vista de la libertad religiosa*: AA.VV. «Concordato y sociedad pluralista», Salamanca 1982, p. 15-18.

³⁵ S. FERRARI, I concordati di Giovanni Paolo II: spunti (problematici) per una sintesi: «QDPE» (1999/1), p. 176.

propria confessione un cambiamento delle dottrine o delle regole interne per adeguarle ai cambiamenti di pensiero o di condotta dei loro seguaci³⁶. Peraltro, come si è già detto, l'esperienza insegna quanto sia decisiva la libertà di agire delle confessioni per l'effettiva libertà personale.

Comunque è agli organi di rappresentanza delle confessioni che spetta di proporre all'autorità politica le concrete tematiche per le quali si vorrebbe stabilire una collaborazione e le vie adeguate alla realizzazione della medesima; in altre parole tocca a loro definire di fronte ai poteri civili i particolari interessi della confessione e le modalità di cooperazione per il raggiungimento dei medesimi. Le autorità confessionali rappresentano per così dire le concrete pretese di libertà religiosa collettiva, quindi anche dei loro appartenenti, che poi si fissano nei concordati.

Ciò non toglie che la libertà religiosa dei fedeli non abbisogna della mediazione della confessione e tanto meno si esaurisce o può essere circoscritta alle concrete richieste di questa. La libertà personale non viene cioè assorbita in quella collettiva. Nello spazio della comunità civile –che è quello proprio della libertà religiosa– si può dire che la libertà delle confessioni è funzionale a quella delle persone, nel senso che ha come scopo rendere effettiva la possibilità di praticare una religione determinata. Ma anche chi non da una risposta di adesione a una confessione religiosa deve trovare protezione per la sua scelta; e lo stesso si può affermare delle confessioni che, per qualsiasi motivo, non siglano nessun accordo con lo Stato. Quindi il regime della libertà religiosa in un paese non può essere circoscritto dal sistema di accordi con le confessioni, bensì al contrario: questo fa parte di quello.

La libertà religiosa dei non cattolici

Il discorso vale anche per la libertà religiosa dei cittadini e delle confessioni non cattolici: i diritti, facoltà, competenze, ecc. riconosciuti o concessi alla Chiesa (gerarchia e fedeli) in un concordato, non possono comprimere i loro diritti.

Già il concordato del 1975 con la Colombia, allo stesso tempo che ribadisce il "tradizionale sentimento cattolico della Nazione" e riconosce la religione cattolica "come elemento fondamentale del bene comune", garantisce alla Chiesa e ai suoi membri la libertà "senza pregiudizio della giusta libertà

³⁶ Si veda ad esempio la decisione della Commissione Europea dei Diritti Umani nel caso 12356/86, J. A. Karlsson vs Sweden, del 8 settembre 1988.

religiosa delle altre confessioni e dei rispettivi membri, come pure di tutti i cittadini" (art. I).

Tra le varie materie in cui il rispetto della libertà religiosa ha richiesto nuove impostazioni vorrei qui segnalare due: l'insegnamento della religione nelle scuole e il supporto economico alle confessioni da parte degli enti pubblici.

Per quanto riguarda l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole, i principi cui si ispirano le soluzioni concordate sono quelli oramai consolidati (specificatamente nel sistema tedesco di accordi con le confessioni) e che schematicamente riassumo: *a)* L'offerta dell'insegnamento fondata sul diritto dei genitori di scegliere l'educazione religiosa e morale per i loro figli³⁷. È a servizio di questo diritto (e di quello di libertà religiosa) che Stato e Chiesa si accordano per l'insegnamento della religione³⁸. *b)* Libertà di avvalersi o meno di tale offerta, nel rispetto della libertà religiosa delle famiglie e (secondo l'età) degli studenti, con la conseguente non discriminazione a motivo della scelta effettivamente operata³⁹. *c)* Non ultimo in importanza l'intervento della gerarchia ecclesiastica per quanto riguarda programmi, contenuti e testi della materia, nonché il giudizio sulla formazione e l'idoneità degli insegnanti. Sono argomenti che toccano l'identità dell'insegnamento cattolico, quindi da un lato il diritto esclusivo dell'autorità ecclesiastica su tale insegnamento, ed anche il diritto dei genitori che ai loro figli venga data veramente istruzione e formazione cattolica⁴⁰.

³⁷ Cf. N.U. Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali (1966), art. 13.3; Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (1950), Protocollo addizionale n° 1, art. 2; Convenzione Americana di Diritti Umani (1969) art. 12.4.

³⁸ Si riferiscono esplicitamente a questo diritto dei genitori: il concordato polacco, art. 12.1; l'accordo culturale (AC) della Croazia, art. 1 e 2; della Lettonia, art. 14. Quello lituano in tema (art. 1.1), riconosce che tale diritto dei genitori è un diritto naturale; l'accordo slovacco (art. 12) lo proclama entro il quadro dei diritti e doveri dimananti dalla patria potestà. Il concordato col Portogallo, art. 19, parla di "dovere dello Stato di cooperare coi genitori nell'educazione dei figli".

³⁹ La non discriminazione si ricollega alla parità dell'insegnamento della religione con le altre materie; il che comporta certi problemi di trattamento in ambito scolastico, sia della materia stessa (orari, alternative, valutazione nel curriculum) sia dei professori, che dal punto di vista accademico vengono equiparati in diritti e doveri ai loro colleghi.

⁴⁰ È nella logica di un insegnamento come quello della religione (cattolica o meno che sia) la esigenza per i professori di coerenza di dottrina e di esemplarità nel comportamento pubblico. Da qui che debbano ottenere dalla competente autorità ecclesiale l'autorizzazione alla docenza (*missio canonica*, incarico, idoneità, venia) e che il ritiro della stessa da parte della medesima autorità comporti l'impossibilità di continuare nell'insegnamento della religione.

Il contributo statale al sostentamento delle confessioni ha anche trovato per via concordataria (ma talvolta anche di legislazione unilaterale, come nell'Ungheria) soluzioni positive che rispettano la libertà religiosa dei cittadini (che include la scelta se contribuire o meno a sostenere una o tutte le confessioni,). Particolare consenso hanno trovato quella della deducibilità fiscale dei contributi volontari alle confessioni religiose (oppure ad alcuni loro istituti) entro un certo limite, e quella della erogazione alle medesime di una quota di imposta prestabilita, sulla base delle dichiarazioni dei contribuenti. Il sistema abbozzato già nell'Accordo economico spagnolo del 1979, ma sperimentato prima volta in Italia, "ha ormai -dice Botta- assunto il valore di un *archetipo* in tema di finanziamento delle confessioni religiose"⁴¹. E difatti, in Italia, dall'Accordo con la Santa Sede è passato, talora dopo diverse, interessanti traversie, alle intese con quasi tutte le altre confessioni.

Su questa scia di maggiore riguardo, anche formale, verso la libertà religiosa di tutti, si collocano anche i più recenti accordi sull'assistenza religiosa, in cui come soggetto della assistenza non appaiono più le Forze Armate o di Polizia, bensì i cattolici (o membri di altre confessioni) ad esse appartenenti, come si specifica nelle convenzioni del 2002 firmate col Paraguay e con la Slovacchia sulla materia. Lo stesso avviene per le persone ricoverate, in prigione o comunque in situazioni di libertà limitata⁴².

Conclusione

A conclusione di questo mio intervento, penso che si possa dire che la libertà religiosa è entrata nell'ambito dei rapporti Chiesa-Stato in quanto fattore integrante il bene della persona, al cui servizio una e l'altro si trovano, ciascuno secondo la propria natura. Questo condiviso valore di libertà non esclude né vanifica l'istituto concordatario; tuttavia ha avuto su di esso una grande incidenza pratica: nella impostazione come principio di ispirazione, criterio ermeneutico e linea di confine della collaborazione fra le parti; nella esecuzione come strumento specifico di quella, essendo l'accordo la via per definire adeguatamente le particolari esigenze di libertà e di presenza sociale di ciascuna confessione religiosa, in un dato ordinamento civile.

⁴¹ *Manuale di Diritto Ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 1994, p. 276; corsivo dell'A.

⁴² Nel concordato portoghese del 2004 si garantisce l'assistenza a quelli che la richiedano (art. 17.1, 18).