



Marcello Toscano

(dottorando di ricerca in Diritto ecclesiastico presso la Facoltà
di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano)

La libertà religiosa "organizzata" nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: prime linee di lettura.

**SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le decisioni della Commissione - 3. L'approccio
sostanzialistico della Corte - 4. Qualche osservazione conclusiva.**

1. Premessa

È diffusa la constatazione che nelle pronunce della Commissione europea dei diritti dell'uomo e nella giurisprudenza dell'omonima Corte¹ in materia di libertà religiosa sia spesso difficile riscontrare linee

¹ Come è noto, fino al 1° novembre 1998 - data di entrata in vigore del Protocollo XI di riforma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (C.e.d.u.) - tutti i ricorsi individuali erano sottoposti a una verifica preliminare di ricevibilità condotta dalla Commissione sulla scorta delle condizioni elencate nell'art. 27 del testo convenzionale allora vigente; in carenza di almeno una di queste la Commissione si pronunciava mediante decisione nel senso della inammissibilità. Solo qualora il ricorso fosse stato giudicato ammissibile si apriva la seconda fase della procedura, che - attraverso vari passaggi e in presenza di determinate condizioni, che non è necessario riepilogare in questa sede - poteva concludersi pubblicamente davanti alla Corte, che decideva sul ricorso con sentenza. Non stupirà pertanto che gli Annuari di Strasburgo relativi ai primi cinquant'anni di giurisprudenza C.e.d.u. contengano per lo più decisioni sull'ammissibilità - quattro quinti delle quali di segno negativo -, rapporti e un numero di sentenze che appare modestissimo se paragonato a quello dei ricorsi. Il Protocollo XI, novellando il testo della Convenzione, ha snellito e accelerato l'intera procedura, prevedendo che anche l'esame preliminare di ammissibilità sia demandato alla Corte, la quale solo in caso di esito positivo procede all'esame del merito.

Sulle questioni procedurali attinenti il sistema giurisdizionale predisposto dalla Convenzione di Roma del 1950 possono vedersi **M. DE SALVIA**, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 3^a ed., Napoli, 2001; **AA. VV.**, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, a cura di **P. VAN DIJK**, **F. VAN HOOFF**, **L. ZWAAK** e **A. VAN RIJN**, 4^a ediz., Antwerpen - Oxford, 2006, pp. 95 ss.; **AA. VV.**, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di **S. BARTOLE**, **B. CONFORTI** e **G. RAIMONDI**, Padova, 2001, pp. 505 ss.; **K. REID**, *A practitioner's guide to the European Convention on human rights*, 2^a ed., Londra, 2004, pp. 7 ss.; **B. RANDAZZO**, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in **AA. VV.**, *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti, dialoghi*,



di tendenza definite, e che sia altrettanto complicato operare periodizzazioni tali da autorizzare il riferimento in prospettiva diacronica ad una vera e propria evoluzione giurisprudenziale. Nella maggioranza dei casi sarebbero piuttosto rinvenibili soluzioni fondate su elementi contingenti, legate a doppio filo alle peculiarità delle fattispecie giudicande e pertanto idonee ad individuare principi di portata generale poco dotati di reale efficacia prescrittiva o, quantomeno, orientativa².

In effetti si ha l'impressione che gli organi di Strasburgo abbiano optato il più delle volte per formulazioni, concetti e categorie volutamente ampi al punto da apparire generici, manifestando una sorta di ritrosia alle enunciazioni che andassero oltre la lettera della

dissonanze, a cura di N. ZANON, Napoli, 2006, pp. 295 ss.; M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI, I. PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Torino, 2008, in corso di pubblicazione.

Per gli elementi procedurali, quali disciplinati fino all'entrata in vigore del Protocollo XI, basti il riferimento a D. GOMIEN, D. HARRIS, L. ZWAAK, *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasburgo, 1996, pp. 39 ss. (edito anche in lingua francese nel 1997); M. DE SALVIA, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, 1991, pp. 237 ss.; G. GREGORI, *La tutela europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 1979, pp. 156 ss. Con specifica attinenza alle modifiche entrate in vigore nel 1998 può vedersi B. NASCIMBENE, *La "nuova" Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studium iuris*, 1999, II, pp. 119 ss.; M. DE SALVIA, *La nuova Corte europea dei diritti dell'uomo tra continuità e riforme*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1999, pp. 704 ss.; A. BULTRINI, voce *Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche* (Aggiornamento), Torino, 2000, pp. 148 ss.; M. PARISI, *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1999, II, pp. 236 ss., spec. pp. 240 ss.; nonché AA. VV., *Le protocole no. 11 à la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1995.

² Ha rilevato C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, 2003, pp. 20 ss., come «la giurisprudenza europea stent[i] ad elaborare una concezione compiuta e coerente di libertà religiosa», frenata in apparenza dalla scelta preliminare di «non interferire eccessivamente con la legislazione dei singoli Stati, e con le rispettive tradizioni giuridiche». In maniera simile, la difficoltà di «individuare linee di tendenza precise anziché motivazioni piuttosto empiriche, basate sulle circostanze del caso concreto» è evidenziata da B. CONFORTI, *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2002, II, pp. 269 ss., partic. p. 279, il quale sembra considerarla un dato strutturale di ogni sistema giurisdizionale o quasi-giurisdizionale di tutela internazionale dei diritti dell'uomo. Analogo rilievo era già stato compiuto da C. MORVIDUCCI, *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, in AA. VV., *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, a cura di S. FERRARI e T. SCOVAZZI, Padova, 1988, pp. 41 ss., in particolare p. 55. Da ultimo, cfr. M. PERTILE, *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in AA. VV., *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, a cura di L. PINESCHI, Milano, 2006, pp. 409 ss., spec. pp. 423 e 426.



Convenzione: tendenza, questa, presumibilmente sintomatica anche di una certa prudenza di fronte al pericolo di ritrovarsi, in futuro, a dovere gestire strumenti o categorie interpretativi troppo perentori, incapaci di essere modulati secondo paradigmi di opportunità modellati sulle specificità della *res judicanda* e dell'ordinamento nazionale dello Stato-membro convenuto³.

Questo atteggiamento timido, segnato da una marcata attenzione a non esondare dai confini propri dell'ambito di garanzia individuato dalla Convenzione, e dallo sviluppo di una dinamica ermeneutica saldamente ancorata al dato testuale⁴, è stato forse indotto anche dalla

³ Opportunità anche politica: è diffuso infatti il rilievo di una singolare tendenza - della Commissione, ma in minor misura anche della Corte - all'accoglimento delle ragioni addotte dagli Stati chiamati a rispondere di presunte violazioni del dettato convenzionale. Con particolare riguardo al diritto di libertà religiosa, si soffermano su questo aspetto **S. LARICCIA**, *sub Art. 9*, in **AA. VV.**, *Commentario*, cit., pp. 319 ss., spec. pp. 327 ss.; **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi*, cit., pp. 20 ss.; **C. EVANS**, *Freedom of religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2001, pp. 204 s., che auspica con cauto ottimismo un approccio sempre meno accondiscendente nei confronti degli stati e sempre più focalizzato sul ricorrente; **M. PERTILE**, *Libertà*, cit., p. 426, che con minore ottimismo avanza tuttavia lo stesso auspicio.

Si osservi, peraltro, che ciò che quest'ultimo Autore ha chiamato «deferenza verso gli ordinamenti interni» da parte dei giudici di Strasburgo si manifesta con una visibilità inversamente proporzionale alla forza dell'organo, tanto che il "*metus reverentialis*" ha un impatto notevolmente maggiore nelle decisioni della Commissione e nelle prime pronunce della Corte di quello riscontrabile nelle più recenti sentenze. Non è una novità, del resto, che l'incidenza reale di ogni organo giudicante - costituzionale, sovranazionale o internazionale - proceda a braccetto con la solidità della sua collocazione istituzionale.

La legittimità di una lettura della pronunce in materia ecclesiastica in chiave (anche) di «politica istituzionale» del giudice delle leggi in Italia è stata dimostrata da **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 3^a ed., 2000. Con riferimento specifico alla giurisprudenza C.e.d.u., si veda invece **G. F. FERRARI**, *Rapporti tra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?*, in **AA. VV.**, *Corti nazionali e Corti europee*, a cura di **G. F. FERRARI**, Napoli, 2006, pp. VII ss.

Sulla «fragilità politica» che sembra avere inciso pesantemente sugli orientamenti della giurisprudenza di Strasburgo, cfr. **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, 2001, pp. 69 s.

⁴ Cfr. **M. PARISI**, *La sentenza Larissis*, cit., p. 267; **ID.**, *Orientamenti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in **AA. VV.**, *La libertà religiosa in Italia, in Europa e negli ordinamenti sovranazionali*, a cura di **G. MACRÌ**, Salerno, 2003, pp. 109 ss., spec. pp. 128 s., il quale riferisce di una «interpretazione rigidamente non estensiva delle disposizioni convenzionali» ed «eccessivamente letterale dell'art. 9»; mentre **M. PERTILE**, *Libertà*, cit., *passim*, circoscrive la constatazione di una giurisprudenza "limitante" ai casi nei quali fossero in discussione i diritti delle minoranze religiose.



volontà (e dalla necessità istituzionale) di tenere sotto controllo quella stessa dinamica, evitando il rischio di vederle assumere traiettorie evolutive segnate più da istanze esterne - nazionali o comunitarie⁵ - che dalla giurisprudenza di Strasburgo, e riposa su ragioni assai note che non si possono qui ripercorrere⁶.

Più in generale, si sofferma sulla lettura tendenzialmente restrittiva data all'art. 9 nei primi cinquant'anni di operatività della Convenzione, **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., pp. 65 ss.

In senso contrario, **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *La libertà religiosa nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, I, pp. 285 ss., spec. p. 286, esprimeva un parere positivo sull'interpretazione estensiva riservata dalla Corte alle norme della Convenzione.

⁵ La "gelosia" della giurisdizione di Strasburgo nei confronti delle influenze provenienti dalla Corte di Lussemburgo è presumibilmente destinata ad accrescersi, alla luce della circostanza che il Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 modifica l'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea - salva ovviamente l'eventualità, già sperimentata con il Trattato costituzionale europeo, che le modifiche non entrino in vigore - prevedendo che «[l]Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», precisando tuttavia subito dopo che «[t]ale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati».

Sulle problematiche connesse alle interrelazioni - di diritto e, prima ancora, di fatto - tra il sistema giuridico dell'Unione e quello giurisdizionale apprestato dalla Convenzione di Roma si rinvia a **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La tutela della libertà religiosa nell'Unione Europea*, in **AA. VV.**, *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, a cura di **A. CASTRO JOVER**, Bilbao, 1999, pp. 69 ss., spec. pp. 73 s.; **S. FERRARI**, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in **AA. VV.**, *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, a cura di **A. G. CHIZZONITI**, Milano, 2002, pp. 31 ss.; **M. PARISI**, *La sentenza Larissis*, cit., p. 239, nota 8; **ID.**, *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in **G. MACRÌ - M. PARISI - V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma - Bari, 2006, pp. 151 ss., spec. pp. 196 ss. Utili spunti possono trarsi anche da **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., pp. 87 ss.; **M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI, I. PISTOLESI**, *Elementi*, cit.

⁶ Un rilievo diffuso in dottrina e di ordine generalissimo attiene alla stessa struttura dell'organismo - il Consiglio d'Europa - in seno al quale ha visto la luce la Convenzione ed operano la Commissione e la Corte: a dispetto di una certa omogeneità culturale e politica che accomuna gli Stati aderenti (fondata, quantomeno, nella «accettazione del regime parlamentare democratico»: **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., p. 42) è infatti incontrovertibile che le modalità di riconoscimento, garanzia e tutela dei diritti umani - ivi inclusi quelli enunciati nella Convenzione - presentino pratiche attuative differenti correlate alle diverse strutture e caratteristiche ordinamentali.

La circostanza fu data per scontata quando si procedette alla redazione della Convenzione, che fu allora intesa quale strumento di garanzia di uno *standard* minimo e indefettibile di tutela delle posizioni in essa riconosciute. Allo stesso modo è sempre stata considerata un dato implicito del sistema dagli organi incaricati di garantire la giustiziabilità internazionale di quelle posizioni. Quelli che nella giurisprudenza di



Tuttavia preme sottolineare come anche in questo variegato panorama - in qualche misura composto, più che da regole e principi, da correttivi pratici funzionali all'applicazione giurisprudenziale di quelli⁷ - sia dato talora riscontrare in relazione ad alcune questioni

Strasburgo sono talvolta stati letti come momenti di inerzia, contraddizioni, oscurità o vere e proprie diserzioni sono allora, probabilmente, conseguenze strutturali sintomatiche di quella consapevolezza: sul punto cfr. **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1993, II, pp. 335 ss., spec. pp. 378 s.

Sulla Convenzione quale strumento giuridico di tutela *de minimis* cfr. **G. GREGORI**, *La tutela europea*, cit., pp. 29 s. Sul tasso di politicità congenito del sistema C.e.d.u. può vedersi lo studio dei lavori preparatori della Convenzione condotto, con specifico riferimento all'art. 9, da **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 1967, pp. 11 ss.

⁷ La dottrina del c.d. doppio margine di apprezzamento (adottata per la prima volta nel caso *Handyside c. Regno Unito*, ric. 5493/72, dec. 7 dicembre 1976) è paradigmatica della cautela che da sempre contraddistingue l'azione della Commissione e della Corte. Essa riconosce al singolo stato un "certo" margine di discrezionalità nel valutare la necessità di misure restrittive delle libertà che la Convenzione tutela in maniera non incondizionata - tra le quali, appunto, la libertà di manifestare la propria religione - ma al contempo prevede che quella stessa valutazione - tanto nel diritto positivo che la esprime, quanto nelle pronunce giurisprudenziali che quel diritto applicano e interpretano - sia a sua volta sottoposta alla rigorosa supervisione della giurisdizione di Strasburgo, cui spetta valutare se le misure adottate siano proporzionate allo scopo perseguito. Cfr., fra le tante, *Manoussakis c. Grecia*, ric. 18748/91, sent. 26 settembre 1996, § 44; *Vergos c. Grecia*, ric. 65501/01, sent. 24 giugno 2004, § 35; *The Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia*, ric. 72881/01, sent. 5 ottobre 2006, § 76.

Sulle complesse sfumature che caratterizzano la costruzione teorica del "doppio margine di apprezzamento", rendendola strumento tanto duttile quanto sfuggente, può vedersi **C. EVANS**, *Freedom*, cit., pp. 142 ss.; **G. GONZALEZ**, *La Convention Européenne des Droits de l'Homme et la liberté des religions*, Parigi, 1997, pp. 171 ss.; **M. DE SALVIA**, *Lineamenti*, cit., pp. 38 s.; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., p. 367; **M. PARISI**, *Orientamenti*, cit., pp. 140 s.; **ID.**, *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 179 s.; **ID.**, *La sentenza Larissis*, cit., p. 265; **T. SCOVAZZI**, *La protezione della morale come limite all'esercizio dei diritti umani (e come causa di scioglimento)*, in **AA. VV.**, *La tutela internazionale*, cit., pp. 451 ss., spec. pp. 454 ss.; **G. CAROBENE**, *Sul conflitto tra libertà di espressione e di religione in una sentenza della Corte Europea*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1996, II, pp. 230 ss., spec. pp. 237 ss.; **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., pp. 71 ss. Quest'ultimo Autore in particolare sottolinea come il principio di proporzionalità sia stato spesso svilito nelle sue potenzialità, essendo «applicato non come limite, ma come tecnica di rinvio al margine statale di apprezzamento e di giustificazione delle limitazioni al pluralismo imposte dal diritto interno».

È positiva invece, nel senso di ritenere assicurato un giusto equilibrio tra le esigenze dello stato e quelle di tutela uniforme dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, la valutazione globale espressa dal giudice di Strasburgo **C. BIRSAN**, *Le juge européen, la liberté de pensée et de conscience*, in **AA. VV.**, *La liberté religieuse et la*



specifiche dei veri e propri percorsi di sviluppo, i cui fili conduttori spiccano più o meno nitidamente a dispetto della varietà spesso irriducibile delle pronunce contenute negli annuari di Strasburgo.

Una delle suddette questioni attiene, per l'appunto, alla tutela della libertà di religione apprestata (anche) dall'art. 9 della Convenzione⁸ e, in particolare, alla considerazione che la Commissione e la Corte hanno nel tempo tributato alle manifestazioni collettive della fenomenologia religiosa; e tanto più l'esame di questo aspetto specifico è degno di nota, in quanto gli esiti del percorso scaturiscono da un'interpretazione della norma tutt'altro che pacifica, frutto in questo caso di un'opzione ermeneutica "forte" non raffrenata dai riguardi di opportunità cui più sopra si è accennato.

Almeno un paio di appunti sono tuttavia propedeutici ad una corretta impostazione dell'argomento.

Il primo è di ordine (solo in apparenza) terminologico, e consiglia di distinguere ai nostri fini la dimensione collettiva del diritto di libertà religiosa da quella organizzata o istituzionalizzata⁹: se nel

Convention européenne des droits de l'homme, a cura di T. MASSIS e C. PETTITI, Bruxelles, 2004, pp. 45 ss., spec. p. 67; in senso conforme si era espresso A. CANNONE, *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1996, II, pp. 264 ss., spec. 282.

⁸ I soli testi facenti fede, tanto per la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, quanto per i successivi Protocolli, sono quelli redatti in inglese e francese. La traduzione italiana dell'art. 9 - rubricato dopo l'entrata in vigore del Protocollo XI «Libertà di pensiero, di coscienza e di religione» - quale riportata nella piattaforma divulgativa del Consiglio d'Europa consultabile sul sito *internet* della Corte (www.echr.coe.int), recita:

«1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la pubblica sicurezza, la protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui».

Risulta leggermente diversa - ma trattasi di marginali differenze terminologiche - la traduzione non ufficiale allegata alla legge 4 agosto 1955, n. 848 - che ha dato esecuzione alla Convenzione nell'ordinamento italiano - nel testo attualmente vigente.

Sui lavori preparatori che hanno condotto alla stesura dell'art. 9 si veda M. D. EVANS, *Religious liberty and international law in Europe*, Cambridge, 1997, pp. 262 ss.

⁹ L'importanza concettuale della distinzione è evidenziata, tra gli altri, da F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale*, cit., pp. 39 s.; S. FERRARI - I. C. IBÁN., *Diritto e religione in Europa occidentale*, Bologna, 1997, pp. 45 s., con espliciti



primo senso può intendersi il diritto dei fedeli *uti singuli* a manifestare il proprio sentimento religioso in forma associata¹⁰, nel secondo si ha invece la trasposizione su un piano soggettivamente altro, in quanto la soddisfazione delle istanze individuali si realizza mediante la considerazione primaria delle situazioni giuridiche che fanno capo in via diretta all'ente esponenziale che di quelle si fa rappresentante o portavoce.

La distinzione non è di poco conto e - come si vede - dal piano apparentemente lessicale trasla su quello sostanziale, in quanto solo nel secondo caso si ha il riconoscimento di un soggetto collettivo formalmente distinto dai singoli appartenenti¹¹; una delle questioni che si pongono attiene allora alla riferibilità a tale soggetto dei diritti di libertà, ivi incluso quello consacrato nell'art. 9 della Convenzione, e all'individuazione dei limiti cui la titolarità del diritto - ove riconosciuta - possa essere sottoposta.

richiami alla giurisprudenza C.e.d.u.; **C. MIRABELLI**, *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in **AA. VV.**, *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, a cura di **G. LEZIROLI**, Napoli, 2004, pp. 131 ss., e più in particolare sul punto p. 134; **G. DALLA TORRE**, *Libertà di coscienza e di religione*, in questa stessa Rivista, marzo 2008, pp. 8 s. Sembrano aderirvi anche **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., pp. 66 s.; **M. PARISI**, *La sentenza Larissis*, cit., p. 246, nota 25.

In prospettiva sostanzialistica, orientata a riconoscere i diversi profili di rilevanza della libertà religiosa ma al contempo «l'ampiezza e la complessità crescenti dei reciproci legami» tra gli stessi, la «fragilità della distinzione tra libertà religiosa individuale e collettiva» è stata richiamata da **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva, e nuove intese con le minoranze confessionali*, in questa stessa Rivista, marzo 2008, in specie p. 14.

¹⁰ Così, a titolo esemplificativo, nel caso *Manoussakis e altri c. Grecia*, cit.: nonostante gli effetti mediati della pronuncia si estendano alla garanzia di una maggior tutela per le confessioni religiose diverse da quella dominante, a rilevare in giudizio è solo il diritto delle persone fisiche ricorrenti a disporre di un luogo di culto autorizzato ove praticare la propria religione.

Della pronuncia in esame si sono occupati, tra gli altri, **T. SCOVAZZI**, *Un luogo di culto non autorizzato*, in **AA. VV.**, *La tutela internazionale*, cit., pp. 442 ss.; **ID.**, *Una seconda sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà di religione in Grecia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, III, pp. 753 ss.; **G. CAROBENE**, *La corte europea e lo status delle minoranze religiose in Grecia*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1998, II, pp. 123 ss.; **M. PARISI**, *Orientamenti*, cit., pp. 130 ss.; **ID.**, *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 167 ss.

¹¹ In generale, sulla strumentalità (del riconoscimento) dell'ente alla tutela dell'individuo e sul rapporto tra le posizioni soggettive immediatamente imputabili al primo e quelle riferibili al secondo, può vedersi **P. RIDOLA**, voce *Associazione 1) Libertà di associazione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. III, Roma, 1988, in specie pp. 8 s., ed ivi bibliografia.



In secondo luogo, si rileva come nella giurisprudenza di Strasburgo la posizione soggettiva delle organizzazioni religiose abbia assunto rilevanza seguendo tre declinazioni differenti:

a) dal punto di vista della titolarità del diritto *ex art. 9* e della legittimazione attiva a fini di tutela giurisdizionale dello stesso;

b) con riguardo all'ambito dei rapporti intercorrenti tra singolo e organizzazione di appartenenza, e alle modalità secondo le quali, all'interno di esso, si concretizza la tutela della libertà religiosa;

c) in ultimo, in prospettiva interordinamentale, con riferimento ai rapporti dell'organizzazione con l'ente territorialmente sovrano.

Da un punto di vista logico, più che cronologico è dalla prima delle tre prospettive che è opportuno prendere le mosse, in quanto proprio dall'approfondimento di quella e dall'evoluzione della giurisprudenza in materia sono nati spunti fecondi per affrontare le altre.

Si avrà peraltro modo di rilevare che in materia di rapporti tra fedele e organizzazione di appartenenza e, in maniera più esplicita, di relazioni stato-chiese, la giurisprudenza di Strasburgo si sia pressoché risolta nella reiterazione di una generale "dichiarazione d'incompetenza" che si accompagna alla posizione di pochi punti fermi ed esclude l'utilità di un'analisi approfondita, meritando invece attento esame il percorso che ha condotto all'enucleazione del diritto di libertà delle collettività religiose e all'individuazione della sua portata.

2. Le decisioni della Commissione.

Nonostante già quarant'anni or sono vi fosse chi riteneva che la Convenzione apprestasse tutela specifica alla libertà religiosa tanto dei singoli quanto delle confessioni e delle associazioni¹², l'iniziale

¹² **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La protezione internazionale*, cit., pp. 40 s., ed ancora pp. 77 ss. L'Autore, sulla scorta di un esame approfondito dei lavori preparatori alla redazione della Convenzione e di una lettura dell'art. 9 coordinata con quella dell'art. 11 (concernente la libertà di associazione), esprimeva il convincimento che la norma sulla libertà di religione tutelasse in forma esplicita la libertà dei gruppi religiosi quali soggetti dotati di «autonoma rilevanza», in quanto portatori di interessi e titolari di diritti propri. Ne condividono le conclusioni **M. PARISI**, *La sentenza Larissis*, cit., pp. 246 s., nota 25, e **G. CAROBENE**, *La corte europea*, cit., p. 128.

Rimane tuttora isolata in dottrina la lettura di **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., p. 348, il quale ritiene che «le attività inquadabili come manifestazione del fatto religioso *collettivo e istituzionalizzato*» siano «quelle più esplicitamente contemplate nella formulazione del testo» (corsivo dell'Autore). Al contrario infatti, gode di maggior seguito l'opinione secondo la quale, ad una lettura



orientamento della Commissione si mosse in tutt'altra direzione, escludendo perentoriamente che ai sensi dell'art. 9 potessero ritenersi garantiti i gruppi in quanto tali, risultando sufficiente la tutela dell'individuo ad assicurare in via riflessa anche quella della collettività¹³.

È interessante peraltro rilevare come le affermazioni contenute nelle prime pronunce si siano mosse non tanto sul piano della titolarità sostanziale dei diritti, quanto principalmente su quello, concettualmente distinto, della legittimazione processuale al loro esercizio. Questa impostazione non verrà meno neanche in seguito, quando l'ermeneutica della Commissione muterà radicalmente, ed anzi sarà proprio l'appiglio al nodo della legittimazione a consentire di procrastinare il confronto con la questione ben più impegnativa della titolarità del diritto di libertà religiosa in capo alle organizzazioni.

Ad ogni modo, all'iniziale rifiuto fanno seguito, nel volgere di qualche anno, importanti sviluppi che minano la solidità di quella negazione categorica. Da una parte, il riferimento a posizioni soggettive di una chiesa diverse o - specialmente in materia disciplinare -

non forzata dell'art. 9, sia impossibile riconoscere tutela specifica ai diritti delle organizzazioni religiose: così C. MORVIDUCCI, *La protezione*, cit., p. 66; ID., voce *Libertà VIII) Libertà di religione o di convinzioni - Dir. int.*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIX, 1990, spec. p. 5. Si veda anche C. MIRABELLI, *Il disegno*, cit., p. 133, il quale ammette che il tenore letterale della Convenzione possa indurre a ritenerla «orientata essenzialmente a garantire diritti individuali».

Si noti la circostanza che con ric. 3798/68 la Chiesa californiana di Scientology ha lamentato la violazione «dei propri diritti e/o dei diritti collettivi dei propri membri» ai sensi dell'art. 9, primo comma; la menzione dei diritti individuali (suscettibili di venire esercitati in forma collettiva) in aggiunta o in alternativa a quelli della Chiesa conferma l'iniziale imprevedibilità della posizione che la Commissione avrebbe assunto su questo specifico punto.

¹³ Così, nel caso *C[hiesa] di S[cientology] di C[alifornia] c. Regno unito*, ric. 3798/68 sopra citato, dec. 17 dicembre 1968, la Commissione ammette che la Chiesa ricorrente possa essere considerata «organizzazione non governativa» ex art. 25, primo comma, ma precisa subito dopo che «*a corporation being a legal and not a natural person, is incapable of having and exercising the rights mentioned in Article 9, paragraph (1)...[I]t is not possible for a corporation to enjoy the rights and freedoms set forth in Article 9 of the Convention*»; accertato pertanto il difetto di ammissibilità, la Commissione esamina il ricorso «come se» fosse stato presentato dai membri della Chiesa singolarmente, nell'eventualità che in seguito il vizio venga sanato mediante l'indicazione nominativa degli individui ricorrenti.

Analogamente, il rapporto del 28 maggio 1973 sul caso *Karnell e Hardt c. Svezia*, ric. 4733/71, ricorda come ad una prima decisione di irricevibilità del ricorso - in quanto presentato dalla sola Chiesa evangelica luterana di Svezia (19 luglio 1971) - ne avesse fatto seguito una seconda che concludeva per la sua ammissibilità (13 dicembre 1971), risultando decisiva la circostanza che alla Chiesa si fossero sostituiti, quali ricorrenti, i coniugi Karnell e Hardt: cfr. C. MORVIDUCCI, *La protezione*, cit., p. 67, nt. 87.



addirittura in conflitto con quelle del singolo fedele, rende fragile la finzione per la quale la garanzia dell'individuo produce necessariamente, in via mediata o per interposta persona, analoga garanzia del gruppo di appartenenza¹⁴. Dall'altra parte, la circostanza che la Commissione abbia dichiarato inammissibile un ricorso non perché l'istante fosse una persona giuridica, ma in quanto ente con scopo di lucro, è indicativa del mutamento di prospettiva allora in corso¹⁵.

Si pongono, insomma, le basi per un chiaro mutamento di indirizzo che porta a riconoscere in capo ai gruppi organizzati con finalità religiose la legittimazione ad esercitare in proprio i diritti enunciati nell'art. 9; approdo, questo, che la Commissione non tarda a raggiungere nel 1979 (con la nota decisione *X e Chiesa di Scientology c. Svezia*¹⁶). E non lo fa, come sarebbe stato realistico aspettarsi, in sordina; lo fa, anzi, in maniera eclatante: pur avendo la possibilità di esaminare senza remore il merito del ricorso, forte della circostanza che tra i ricorrenti vi fosse anche una persona fisica - il pastore X, appunto -, la

¹⁴ *X c. Danimarca*, ric. 7374/76, dec. 8 marzo 1976: «[t]hrough the rights granted to its members under Art. 9, the church itself is protected in its rights to manifest its religion, to organise and carry out worship, teaching practice and observance, and it is free to act out and enforce uniformity in these matters».

La costruzione è fallace, quantomeno, quando pretende di affermare che la garanzia di tutti i diritti ascrivibili per definizione alla sola chiesa - tra questi, la libertà di organizzarsi, di individuare i contenuti di fede, di porre precetti vincolanti per i fedeli e delimitare i confini dell'ortodossia - proceda automaticamente dalla garanzia dei diritti individuali: tanto che in questa stessa pronuncia la Commissione è costretta a prendere atto che le pretese del singolo e quelle del gruppo cui appartiene possono essere inconciliabili. Si sofferma su questo punto, sottolineando che il diritto di una chiesa al riconoscimento dei propri aspetti istituzionali «non sembra facilmente riconducibile a un effetto mediato dei diritti dei singoli fedeli», **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., p. 65.

¹⁵ La mancanza di almeno un ricorrente persona fisica, questione evidentemente preliminare a quella concernente la natura lucrativa della Società X, non è affrontata nemmeno *incidenter tantum*: *Company X c. Svizzera*, ric. 7865/77, dec. 27 febbraio 1979. Afferma infatti la Commissione: «[e]ven supposing that the applicant's claim may fall within the ambit of Article 9 of the Convention, the Commission is nevertheless of the opinion that a limited liability company given the fact that it concerns a profit-making corporate body, can neither enjoy nor rely on the rights referred to in Article 9, paragraph 1, of the Convention».

Sull'esclusione delle organizzazioni con fine di lucro dal novero dei soggetti che possono avvalersi del diritto *ex art. 9* si veda *infra*, nota 31.

¹⁶ Ric. 7805/77, dec. 5 maggio 1979.



Commissione dichiara in modo palese di volere cogliere l'occasione per riconsiderare la propria precedente giurisprudenza¹⁷.

Si tratta, a ben guardare, di autentico *revirement*. Si afferma, infatti, che la distinzione tra una chiesa e i suoi membri è artificiosa; che una chiesa, quando presenta un ricorso fondato sulla Convenzione, lo fa in realtà in nome, per conto o in rappresentanza (*on behalf; au nom* nel testo francese) dei propri membri; che, in ultimo, debba riconoscersi ad una chiesa la capacità autonoma di possedere ed esercitare i diritti *ex art. 9* quale rappresentante dei propri fedeli¹⁸.

Appoggiandosi anche su una lettura sistematica degli artt. 9 e 10 della Convenzione, la cui legittimità è tutt'altro che pacifica¹⁹, i giudici compiono pertanto una svolta decisa; e tuttavia la decisione in esame lascia del tutto impregiudicata la questione relativa alla titolarità della libertà religiosa da parte delle confessioni religiose.

Se infatti la terminologia utilizzata potrebbe dare adito a conclusioni diverse²⁰, appare risolutiva la circostanza che la

¹⁷ L'esplicito riferimento è alle decisioni *C. di S. di C. c. Regno Unito, e X c. Danimarca*, già richiamate. Sul punto si veda **G. GONZALEZ**, *La Convention Européenne*, cit., pp. 60 s.

¹⁸ Così il § 2 della decisione: «[t]he Commission [...] would take this opportunity to revise its view as expressed in Application No. 3798/68. It is now of the opinion that the above distinction between the Church and its members under Article 9 (1) is essentially artificial. When a church body lodges an application under the Convention, it does so in reality, on behalf of its members. It should therefore be accepted that a church body is capable of possessing and exercising the rights contained in Article 9 (1) in its own capacity as a representative of its members».

¹⁹ Nonostante la Commissione ritenga la propria interpretazione in parte supportata dalla menzione espressa delle imprese - televisive, cinematografiche e di radiodiffusione - contenuta nel primo comma dell'articolo 10 (concernente la libertà di espressione), vi è invece chi, partendo dalla medesima considerazione, giunge ad esiti opposti. Si afferma cioè che la Convenzione, se e quando ha inteso garantire tutela specifica a soggetti collettivi, li ha espressamente considerati, come è riscontrabile nell'art. 10; conseguentemente la mancata menzione di una data tipologia di organizzazione (ad esempio, delle chiese o delle confessioni religiose) opererebbe *contrariis* nel senso di escluderla dal novero dei soggetti garantiti: in questo senso si esprime **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., p. 66.

²⁰ In particolare il termine «*possessing*» e, ancor più, il francese «*posséder*», sembrerebbero alludere ad una titolarità piena. **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., p. 66, ritiene infatti che la Commissione abbia inteso attribuire direttamente alla Chiesa il diritto di libertà di religione, pur giudicando il ragionamento carente di motivazione, «soprattutto nel punto in cui il riconoscimento alla Chiesa del ruolo di rappresentante viene a comportare l'attribuzione a quest'ultima del diritto dei rappresentati che si fa valere».

Sembrano aderire **D. GOMIEN - D. HARRIS - L. ZWAAK**, *Law*, cit., p. 269. *Contra*, altri Autori ritengono che nella decisione in esame la Commissione non sia andata oltre l'attribuzione alle organizzazioni religiose della possibilità di "camminare



Commissione abbia riconosciuto alle chiese la sola legittimazione a far valere autonomamente (vale a dire, senza formale mandato) i diritti dei propri membri in loro sostituzione: coerentemente con lo spunto offerto dai pregressi procedurali della vicenda sottoposta al suo esame, infatti, la Commissione a nostro giudizio altro non fa se non ammettere che un ricorso possa essere presentato da una chiesa o, in generale, da un gruppo organizzato con finalità religiosa, riconducendo tali figure soggettive alla nozione di «organizzazione non governativa» ai sensi dell'art. 25 della Convenzione²¹.

Comunque la si voglia leggere, negli anni seguenti la decisione appena ricordata rimarrà come pietra fondante a sostenere tutte le affermazioni della Commissione sul punto. Tuttavia, il costante rimando alle conclusioni cui era giunta nel 1979 si arresta il più delle volte alla citazione testuale, senza approfondirne i portati e solo marginalmente specificandoli.

È precisato, per esempio, che quanto deciso con riferimento alle chiese può essere esteso alle associazioni con fine di religione o filosofico, così circoscrivendo al perseguimento (non pretestuoso) di quel fine la facoltà di avvalersi del diritto *ex art.* 9²²; che la possibilità

con le scarpe" dei propri appartenenti, senza riconoscere loro in proprio il diritto di libertà religiosa: cfr. **M. D. EVANS**, *Religious liberty*, cit., p. 287, ed ivi bibliografia richiamata; meno esplicita ma apparentemente conforme la lettura della decisione in esame data da **F. G. JACOBS**, **C. OVEY** e **R. WHITE**, *The European Convention on Human Rights*, 4^a ed., Oxford, 2006, p. 302.

²¹ L'art. 25, divenuto art. 34 a seguito della novella apportata dal Protocollo XI, concerneva i ricorsi individuali ed annoverava tra i soggetti legittimati individui, gruppi di privati e organizzazioni non governative.

Su queste ultime, e in particolare sul ruolo svolto dalle organizzazioni a base religiosa all'interno del quadro europeo e del Consiglio d'Europa, si vedano le notazioni di **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Il ruolo delle organizzazioni internazionali non governative a base religiosa per la difesa del diritto di libertà religiosa, la tolleranza e la pace*, in **AA. VV.**, *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, a cura di **M. PARISI**, Napoli, 2005, pp. 19 ss., spec. pp. 27 ss.

²² *Omkarananda and the Divine Light Zentrum c. Svizzera*, ric. 8118/77, dec. 19 marzo 1981, § 2-3; *A. R. M. Chappel c. Regno Unito*, ric. 12587/86, dec. 14 luglio 1987, § 1; *Manoussakis e altri c. Grecia*, cit., § 40.

Hanno messo a fuoco questo aspetto **J. DUFFAR**, *La protection des droits des minorités religieuses*, in **AA. VV.**, *The legal status of religious minorities in the countries of the European Union*, Salonicco-Milano, 1994, pp. 11 ss., spec. pp. 31 s.; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., p. 339; **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., p. 82; **M. DE SALVIA**, *Compendium della Cedu. Le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, trad. dal francese a cura di **M. FUMAGALLI MERAVIGLIA** e **G. LISOTTA**, Napoli, 2000, p. 232; **M. PARISI**, *La tutela giurisdizionale*, cit., p. 181; **ID.**, *Orientamenti*, cit., pp. 142 s., il quale riassume sul punto concludendo che tra i soggetti legittimati vadano annoverati «anche i soggetti



per le organizzazioni di possedere ed esercitare il diritto di libertà religiosa è riconosciuta solo perché (e quindi, nella misura in cui), quando esse presentano ricorso allegando una violazione dell'art. 9, lo fanno in realtà per conto dei propri membri²³; in un caso, poi, la Commissione converte d'ufficio un ricorso individuale esaminandolo come se fosse stato presentato dall'associazione di appartenenza, in quanto l'originario ricorrente non avanzava alcuna doglianza riferibile esclusivamente alla propria sfera soggettiva²⁴.

In ultimo, qualche carattere di novità riveste la distinzione operata dalla Commissione tra libertà di religione e libertà di coscienza, funzionale ad escludere che della seconda - in quanto per sua natura riferibile ai soli individui - possano avvalersi soggetti collettivi²⁵.

Dal panorama delle decisioni appena riassunto si evidenzia, a provvisoria e parziale conclusione, come la Commissione, anche dopo il *revirement* del 1979, si sia sempre mantenuta in una prospettiva formalistica, attenta più alle questioni procedurali che agli aspetti sostanziali concernenti il contenuto dei diritti enunciati nella Convenzione.

collettivi portatori di interessi religiosi, non ancora presentanti i caratteri di strutturazione e di stabilità tipici delle confessioni, le organizzazioni non governative a base religiosa, e tutte le espressioni della sensibilità religiosa collettiva».

Sul perseguimento dei propri fini religiosi quale *conditio sine qua non* della legittimazione dei gruppi si veda invece G. GONZALEZ, *La Convention Européenne*, cit., pp. 85 ss.; C. MORVIDUCCI, *La protezione*, cit., p. 67.

²³ *Finska församlingen i Stockholm and Hautaniemi c. Svezia*, ric. 24019/94, dec. 11 aprile 1996, § 2; *Kustannus Oy Vapaa Ajattelijä Ab, Vapaa Ajattelijain Liitto, Fritänkarsars Förbund r.y. and Sundström c. Finlandia*, cit., § 1.

²⁴ *Associazione spirituale per l'unificazione del mondo cristiano c. Italia*, ric. 11574/85, dec. 5 ottobre 1987, § 1. La stessa operazione verrà effettuata dalla Corte qualche anno più tardi, nel caso *Canea Catholic Church c. Grecia*, ric. 25528/94, sent. 16 dicembre 1997; si badi peraltro in quella circostanza la controversia non ineriva direttamente l'esercizio della libertà di religione, tanto che le violazioni rilevate incidono solo sugli artt. 6 e 14 della Convenzione, e non sull'art. 9.

²⁵ *Verein "Kontakt-Information-Therapie" and Hagen c. Austria*, ric. 11921/86, dec. 12 ottobre 1988, § 1: «*the right to freedom of conscience under Article 9 [is] not susceptible of being exercised by a legal person such as a private association. Insofar as Article 9 is concerned, the Commission considers that a distinction must be made in this respect between the freedom of conscience and the freedom of religion, which can also be exercised by a church as such*».

Si occupano specificamente della questione, tra gli altri, G. GONZALEZ, *La Convention Européenne*, cit., p. 61; C. BIRSAN, *Le juge européen*, cit., pp. 48 s.; M. D. EVANS, *Religious liberty*, cit., p. 288 s.; F. G. JACOBS, C. OVEY e R. WHITE, *The European Convention*, cit., p. 302.; J. MARTÍNEZ TORRÓN, *La giurisprudenza*, cit., pp. 339 e 342.



Frutto coerente di quell'impostazione è che, al momento di entrata in vigore del Protocollo XI, sono definiti con certezza sia il novero dei soggetti cui si riconosce la legittimazione attiva ai sensi dell'art. 25, sia i limiti di tale legittimazione. E tuttavia altre questioni rimangono del tutto insolute o solo marginalmente sfiorate, rendendo precario il bagaglio giurisprudenziale di cui la Corte, in seguito, avrebbe potuto fruire.

In particolare, le capacità espansive del riconoscimento in capo alle organizzazioni religiose del possesso e della facoltà di esercizio del diritto *ex art. 9* sono limitate dal reiterato riferimento a una legittimazione processuale esercitata «per conto» dei fedeli, che preclude l'individuazione di una posizione giuridica sostanziale delle chiese al contempo svincolata da quella dei propri appartenenti e suscettibile di tutela in base alla Convenzione. Come conseguenza di ciò, nonostante siano rinvenibili estemporanee affermazioni che riconoscono la posizione istituzionale autonoma delle chiese²⁶ e la necessità che alle stesse sia riconosciuto il legittimo esercizio del potere disciplinare²⁷, non si definiscono i confini entro i quali all'autonomia confessionale debba essere garantita protezione assoluta dalle ingerenze degli stati.

Maggiore attenzione è dedicata, invece, al tema dei rapporti tra singolo e gruppo religioso di appartenenza.

L'approccio della Commissione, tuttavia, è ancora una volta formalistico: evita di approfondire tale problematica in termini di conflitto tra libertà del singolo e libertà dell'istituzione (come aveva fatto, per esempio, la nostra Corte costituzionale con la nota sentenza n. 195 del 1972, risolvendolo a vantaggio di quest'ultima), e preferisce piuttosto affrontarla incidentalmente al solo fine di escludere la legittimazione passiva delle chiese.

²⁶ Cfr. *X c. Danimarca*, cit., § 1, ove si riconosce nella chiesa «*an organised religious community*».

²⁷ Cfr. *X c. Danimarca*, cit., § 1: «*[a] church is [...] based on identical or at least substantially similar views [...] and it is free to act out and enforce uniformity in these matters*».

Secondo la Commissione, pertanto, la necessità di poter «imporre il rispetto della propria ortodossia» sarebbe connotata all'esistenza di una confessione religiosa: C. MORVIDUCCI, *La protezione*, cit., p. 69. Si veda anche C. EVANS, *Freedom*, cit., pp. 84 ss.; J. MARTÍNEZ TORRÓN, *La giurisprudenza*, cit., pp. 354 ss.; S. LARICCIA, *sub Art. 9*, cit., p. 328; ID., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, in AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, 2000, vol. II, pp. 1069 ss., spec. pp. 1079 s.; J. A. FROWEIN, *Art. 9 § 1*, in AA. VV., *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article*, a cura di L. E. PETTITI, E. DECAUX e P. H. IMBERT, Parigi, 1995, pp. 353 ss., spec. p. 356.



In altre parole, poiché solo gli Stati membri si sono vincolati al rispetto della Convenzione, la pretesa del singolo fondata sull'art. 9 non può essere azionata (a Strasburgo) in contraddittorio con l'organizzazione religiosa cui appartiene²⁸. Ne consegue, ed il risultato è alquanto paradossale, che la posizione del gruppo risulta più compiutamente definita nei suoi rapporti con i singoli - vale a dire in un ambito che la Commissione colloca all'esterno del sistema di tutele predisposto dalla Convenzione - di quanto lo sia di fronte agli Stati²⁹,

²⁸ Ancora, *X c. Danimarca*, cit., § 1: «*in a state church system its servants are employed for the purpose of applying and teaching a specific religion. Their individual freedom of thought, conscience or religion is exercised at the moment they accept or refuse employment as clergymen, and their right to leave the church guarantees the freedom of religion in case they oppose its teachings. In other words, the church is not obliged to provide religious freedom to its servants and members, as is the State as such for everyone within his jurisdiction*». Analogamente, nel caso *Karlsson c. Svezia*, ric. 12356/86, dec. 8 settembre 1988, § 1, si afferma: «*if the requirements imposed upon a person by the church should be in conflict with his convictions he should be free to leave his office, and the Commission regards this as an ultimate guarantee of his right to freedom of thought, conscience and religion*».

Su un piano solo all'apparenza diverso, nel caso *E. e G. R. c. Austria*, ric. 9781/82, dec. 14 maggio 1984, in materia di imposizione diretta di una prestazione patrimoniale da parte della chiesa, la Commissione dichiara: «*[a]s under Art. 25 of the Convention an application can only be brought by a person who claims that there has been an interference with his Convention rights by one of the High Contracting Parties, i.e. a State authority, and as there has been no interference with the applicants' property rights by such authority, their complaint in this respect is incompatible ratione personae with the provisions of the Convention*».

Sulla questione dell'efficacia orizzontale della Convenzione e su quella - connessa alla prima - del rapporto tra libertà religiosa del fedele e libertà dell'organizzazione di appartenenza si rinvia *infra*, nota 47.

²⁹ Alla luce di quanto si è detto in precedenza l'apparente incongruenza è facilmente giustificabile, ove si consideri che il peso "politico" di una decisione è ben maggiore quando questa comporti (se non un sindacato, quantomeno) una valutazione dell'assetto dei rapporti intercorrenti tra un dato stato e le confessioni religiose, piuttosto che sulle relazioni interne tra singolo e organizzazione religiosa di appartenenza. Tanto che la Commissione e la Corte si sono sempre ritratte di fronte alla possibilità di esprimersi in generale sul punto, rimettendosi alle scelte discrezionali degli stati.

Così, ad esempio, hanno riconosciuto la compatibilità in astratto con la Convenzione di ogni regolazione dei rapporti stato-chiese, ivi incluso un sistema che preveda una religione di stato, purchè da tale sistema non derivi per i cittadini l'appartenenza forzata alla chiesa favorita (*X c. Danimarca*, cit., § 1; *Darby c. Svezia*, ric. 11581/85, sent. 23 ottobre 1990; *Knudsen c. Norvegia*, ric. 11045/84, dec. 8 marzo 1985; *The Holy Monasteries*, ricc. 13092/87 e 13984/88, sent. 9 dicembre 1994); hanno ritenuto legittimo l'insegnamento - che non assuma i caratteri dell'«indottrinamento» - di una data religione nelle scuole pubbliche (*Karnell e Hardt c. Svezia*, cit.; *Angeleni c. Svezia*, ric. 10491/83, dec. 3 dicembre 1986); hanno escluso che il diritto di libertà religiosa implichi necessariamente che le chiese o i loro fedeli debbano vedersi accordato un regime fiscale diverso da quello degli altri contribuenti (*Iglesia Bautista "El Salvador" et*



poiché solo con riferimento al primo ambito la Commissione individua alcune situazioni giuridiche sostanziali imputabili in modo specifico ed in via diretta all'organizzazione.

Volendo trarre le prime somme può allora dirsi che, nonostante già nelle pronunce della Commissione siano rinvenibili considerazioni

Ortega Moratilla c. Spagna, ric. 17522/90, dec. 11 gennaio 1992, § 2); ancora, hanno riconosciuto legittima l'imposizione ai cittadini di prestazioni patrimoniali a vantaggio di una chiesa determinata (*Gottesmann c. Svizzera*, ric. 10616/83, dec. 4 dicembre 1984; *E. e G. R. c. Austria*, cit.). Sul punto si veda **B. CONFORTI**, *La tutela internazionale*, cit., p. 281; **C. EVANS**, *Freedom*, cit., pp. 80 ss.; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., pp. 355 ss.

A conferma di quanto detto poco sopra **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., pp. 84 ss., ritiene che «le norme confessioniste in contrasto con la Convenzione hanno trovato comprensione a Strasburgo proprio per l'esigenza politica di un compromesso che salvasse la logica del sistema (confessionista) nazionale»; conformi, nella sostanza, le opinioni di **M. PARISI**, *Orientamenti*, cit., pp. 135 e 145; **ID.**, *La tutela giurisdizionale*, cit., p. 182; **ID.**, *La sentenza Larissis*, cit., pp. 261 ss. e p. 281; **M. PERTILE**, *Libertà*, cit., pp. 412 s.

L'apparente ritrarsi messo in opera talvolta dagli organi di Strasburgo in questo difficile campo - dietro la maschera di un opportuno rinvio al margine statale di apprezzamento - ha determinato forti perplessità in dottrina: così **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Uno scontro tra libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, pp. 368 ss., ricorda che «i differenti sistemi di relazioni fra Stati e confessioni religiose esistenti nel "territorio" convenzionale e il diverso peso storico e demografico delle religioni presenti in Europa non possono [...] giustificare una variazione regionale dei contenuti della tutela della religione e della libertà di coscienza garantita dalla Convenzione, pena la vanificazione dello sforzo di proteggere con norme internazionali i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo».

A parziale correttivo delle possibili degenerazioni di un sistema che riconosca una posizione privilegiata a una o più confessioni religiose intervengono, comunque, sia il principio di non discriminazione (che tuttavia è sminuito sino ad operare solo quando vengano comparate fattispecie riguardanti posizioni soggettive individuali: sul punto si veda anche *infra*, in partic. note 60-61), sia lo *standard* di garanzia assicurato ai fedeli *uti singuli*.

A questo proposito segnali importanti giungono dall'ordinamento dell'Unione europea, laddove il divieto di discriminazione costituisce ormai un caposaldo, tanto che la tradizionale negazione di ogni competenza degli organi sovranazionali a sindacare le modalità delle relazioni stato-confessioni non ha impedito al Parlamento europeo di invitare gli Stati membri a «mantenersi neutrali rispetto alle varie religioni [...] garantendo il principio della netta separazione tra chiesa e Stato» (*Risoluzione sulle donne e il fondamentalismo*, del 13 marzo 2002): sul punto si rinvia a **G. CASUSCELLI**, *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, I, pp. 169 ss., spec. pp. 171 e 196 ss.; nonché alle considerazioni di **N. MARCHEI**, *L'accordo tra Santa Sede e Slovacchia sull'obiezione di coscienza al vaglio del Parlamento europeo*, *ibidem*, pp. 203 ss., spec. p. 218, svolte con riferimento al sistema di protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea ma anch'esse valide, in buona misura e con gli opportuni adattamenti, per il sistema C.e.d.u.



incidentali più o meno vaghe che segnano la direzione di possibili approfondimenti, si tratta pur sempre di semplici *incipit*, slegati tra loro o solo debolmente interdipendenti, che rimangono quali spunti per l'ermeneutica della Corte, libera di coltivarli o di lasciarli cadere.

3. L'approccio sostanzialistico della Corte.

La giurisprudenza della Corte degli anni Novanta, dal canto suo, presenta un singolare bifrontismo. Se, infatti, con riferimento alle premesse teoriche essa si limita a raccogliere l'eredità lasciata dalla Commissione, riprendendone in modo pedissequo gli orientamenti e le affermazioni e sottolineando la continuità d'intendimenti, di converso manifesta da subito - forte anche di una rilevanza istituzionale e politica che la Commissione non poteva vantare - la tendenza ad un approccio più sostanzialistico, attento a riconoscere i diversi profili di rilevanza della libertà religiosa, a coglierne la simultanea valenza individuale e meta-individuale, e ad approfondire i condizionamenti e le interrelazioni tra i diversi piani.

Così, sul primo fronte la Corte ribadisce che una chiesa o un'associazione con fine religioso o filosofico è legittimata ad esercitare il diritto garantito *ex art. 9* in proprio ma per conto dei propri aderenti³⁰, e che tale possibilità è esclusa per le organizzazioni con fine di lucro³¹.

D'altra parte però, già dalla sentenza *Serif c. Grecia*³² si delinea con chiarezza una prospettiva ermeneutica nuova, nella quale i

³⁰ *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, ric. 27417/95, sent. 27 giugno 2000, § 72: «[t]he Court considers, like the Commission, that an ecclesiastical or religious body may, as such, exercise on behalf of its adherents the rights guaranteed by Article 9 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, the *Canea Catholic Church v. Greece* judgment of 16 December 1997)». In dottrina si veda **M. PARISI**, *Il caso Cha'are Shalom Ve Tsedek: un nuovo intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa, ne Il diritto ecclesiastico*, 2001, II, pp. 176 ss.; **ID.**, *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 169 ss.

³¹ La prima chiara affermazione al riguardo risale alla decisione della Commissione nel caso *Company X c. Svizzera*, cit. Anche in seguito tanto la Commissione quanto la Corte avranno sempre cura di escludere gli enti con scopo di lucro dal godimento del diritto di libertà di religione quale enunciato dall'art. 9: vedi *Kustannus Oy Vapaa Ajattelijä Ab, Vapaa Ajattelijain Liitto, Fritänkarsas Förbund r.y. and Sundström c. Finlandia*, cit., § 1.

Sul punto possono vedersi **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., pp. 67 s.; **G. GONZALEZ**, *La Convention Européenne*, cit., pp. 83 s.; **M. D. EVANS**, *Religious liberty*, cit., pp. 287 s.; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., p. 339.

³² Ric. 38178/97, sent. 14 dicembre 1999. In sintesi, il caso in esame - capostipite di una serie di contenziosi assai simili tra loro, nei quali le funzioni correlate al ruolo di *mufti* erano state assolve da un soggetto eletto dai fedeli secondo modalità diverse da



riferimenti per certi versi inediti al concetto di pluralismo e al ruolo *super partes* dello stato convergono nel disegnare una visione poliedrica ma finalmente unitaria del fenomeno religioso istituzionalizzato³³.

È nella sentenza dell'anno seguente relativa al caso *Hasan e Chausch c. Bulgaria*³⁴ che si manifestano con particolare evidenza i sintomi del mutamento in corso: riprendendo il ragionamento abbozzato nel caso *Serif*, la Corte ne recupera il filo conduttore portandolo a più completa definizione.

In primo luogo, ricorda che le comunità religiose esistono tradizionalmente quali strutture organizzate, rispondenti a proprie regole che i fedeli percepiscono come legittime in quanto in via diretta o mediata derivanti dalla divinità.

Poi, leggendo l'art. 9 in parallelo con l'art. 11, sottolinea come l'ingerenza da parte dello stato nella posizione di queste norme e nel funzionamento della comunità si traduca in una violazione del diritto di libertà religiosa degli individui che vi appartengono, posto che l'autonomia della chiesa è preconditione necessaria all'effettivo godimento del diritto da parte dei singoli ed appartiene pertanto al

quelle previste dalla legislazione interna in materia - concerneva in ultima analisi la legittimità della pretesa statale di porre a capo di una comunità religiosa un individuo di gradimento delle autorità pubbliche.

³³ *Serif c. Grecia*, cit., § 52 s.: «the Court does not consider that, in democratic societies, the State needs to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership. [...] Although the Court recognises that it is possible that tension is created in situations where a religious or any other community becomes divided, it considers that this is one of the unavoidable consequences of pluralism. The role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other». Le medesime argomentazioni vengono riprese anche testualmente nella *dissenting opinion* dei giudici Bratza, Fischbach, Thomassen, Tsatsa-Nikolovska, Panfîru, Levits e Traja, annessa alla sentenza *Cha'are Shalom ve Tsedek c. Francia*, cit., § 1.

Può ipotizzarsi che la Corte avrebbe tentato un dosaggio più misurato dei concetti di pluralismo e imparzialità dello stato, qualora ad essere direttamente coinvolta nel contenzioso fosse stata non la religione musulmana, bensì quella ortodossa (qualificata religione "predominante" nella Costituzione greca del 1975). È un fatto, comunque, che la «progressiva definizione della neutralità dello stato rispetto al religioso» accompagna una «espansione dei diritti fondamentali» nella sua regolazione: cfr. **M. VENTURA**, *La religione tra Corte costituzionale e giurisdizioni europee*, in **AA. VV.**, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di **R. BOTTA**, Napoli, 2006, pp. 367 ss., spec. p. 373.

³⁴ Ric. 30985/96, sent. 26 ottobre 2000. Anche questa fattispecie, come nel caso *Serif*, originava dalla contrapposizione tra un *mufti* liberamente eletto dalla comunità e uno nominato dallo Stato. La due pronunce sono state esaminate congiuntamente da **M. PARISI**, *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 175 ss.



nucleo più intimo della protezione accordata dall'art. 9 della Convenzione³⁵.

In ultimo, sul piano dei contenuti, ribadisce che in una società democratica non spetta allo stato esprimersi sulla legittimità delle credenze di fede, imponendosi un atteggiamento neutrale che impedisce altresì, sul piano organizzativo, di costringere le comunità religiose in disaccordo sotto un'unica *leadership*³⁶.

Si ha quindi l'impressione che la Corte abbia così intrapreso un percorso che svolge l'interpretazione dell'art. 9 della Convenzione su un duplice piano, sia testuale-sistematico, sia meta-testuale, attento alle condizioni, di fatto e di diritto, che assicurino la correttezza delle dinamiche e l'effettività delle garanzie. E in questa seconda prospettiva rinuncia - in ciò discostandosi dalle titubanze della Commissione - a rispondere alla domanda se un soggetto collettivo possa rientrare nella nozione di «*everyone*» o «*toute personne*» rilevante ai sensi dell'art. 9: che vi rientri o vi sia estraneo, nulla muta nella *ratio* di tutela sottostante alla

³⁵ Cfr. *Hasan e Chausch c. Bulgaria*, cit., § 62: «[t]he Court recalls that religious communities traditionally and universally exist in the form of organised structures. They abide by rules which are often seen by followers as being of a divine origin. Religious ceremonies have their meaning and sacred value for the believers if they have been conducted by ministers empowered for that purpose in compliance with these rules. The personality of the religious ministers is undoubtedly of importance to every member of the community. Participation in the life of the community is thus a manifestation of one's religion, protected by Article 9 of the Convention. Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the believers' right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords».

Non sfuggirà la vicinanza con quanto affermato più di trent'anni prima da F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale*, cit., pp. 40 ss.: cfr. *supra*, nota 12. Si badi tuttavia che il riferimento all'art. 11 serve alla Corte per definire il contenuto del diritto *ex art. 9* ma, una volta esaurita la sua funzione, viene abbandonato; tanto che i giudici concludono rilevando un'interferenza statale nell'organizzazione interna della comunità musulmana (e, di conseguenza, col diritto dei ricorrenti: § 75, 78) ma il dispositivo della sentenza, dopo aver accertato l'esistenza di una violazione dell'art. 9, precisa che nessuna autonoma questione può porsi con riferimento all'art. 11.

³⁶ Cfr. *Hasan e Chausch c. Bulgaria*, cit., § 78: «the Court [...] recalls that, but for very exceptional cases, the right to freedom of religion as guaranteed under the Convention excludes any discretion on the part of the State to determine whether religious beliefs or the means used to express such beliefs are legitimate. State action favouring one leader of a divided religious community or undertaken with the purpose of forcing the community to come together under a single leadership against its own wishes would likewise constitute an interference with freedom of religion. In democratic societies the State does not need to take measures to ensure that religious communities are brought under a unified leadership»



norma, la quale esige che le collettività strutturate siano protette alla stessa stregua (e in funzione) degli individui³⁷. Tanto che, affermando che l'esistenza autonoma delle comunità religiose attiene direttamente non solo all'organizzazione delle stesse ma altresì all'effettivo godimento della libertà religiosa da parte dei loro membri, i giudici concludono nel senso che, qualora dovesse ritenersi la vita organizzativa della comunità esclusa dall'oggetto della protezione dell'art. 9, tutti gli aspetti della libertà religiosa individuale diverrebbero vulnerabili³⁸.

La costruzione è di primario rilievo perché per la prima volta si delinea esplicitamente la separazione concettuale tra un diritto esclusivamente proprio, in via diretta e senza mediazioni, dell'ente - quello di definire il patrimonio fideistico, disciplinare i riti, organizzarsi liberamente e di governarsi secondo regole autoprodotte e per mezzo di persone autonomamente individuate - dal diritto dei singoli di manifestare e attuare liberamente il proprio credo religioso.

La giustificazione per questa apparente forzatura del dettato della norma - che finisce per includere nel fascio dei diritti convenzionalmente garantiti ciò che ad una lettura superficiale vi parrebbe estraneo - riposa sulla concezione di logica sostanziale per la quale, ove si negasse protezione al gruppo, anche la tutela del singolo rimarrebbe atrofizzata.

Nonostante quindi la Corte si sia aperta alla considerazione delle chiese quali titolari di posizioni soggettive proprie, azionabili davanti alla giurisdizione di Strasburgo, rimane tuttavia il tributo originario per il quale la protezione del diritto della collettività è giustificata

³⁷ Se è vero che la Convenzione europea - a differenza, per esempio, della Costituzione repubblicana italiana - non contiene una norma che riconosca in modo esplicito ai gruppi religiosi una autonoma posizione giuridica (ma vedi *supra*, nota 12), ammettere una «funzionalizzazione della protezione delle prerogative collettive alla tutela della libertà individuale» (l'espressione è di L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, III, pp. 667 ss., spec. p. 676) sembra la via più agile per individuare i contenuti specifici della tutela delle organizzazioni; di fatto, è questo il percorso logico - originale se paragonato all'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in materia di confessioni religiose e dei loro rapporti con lo Stato - seguito dalla Corte di Strasburgo.

³⁸ Cfr. *Hasan e Chausch c. Bulgaria*, cit., § 62: «*the autonomous existence of religious communities [...] directly concerns not only the organisation of the community as such but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all its active members. Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual's freedom of religion would become vulnerable*».



esclusivamente in ragione (e nella misura in cui è in grado di assicurare la soddisfazione) del diritto individuale.

La definizione del rapporto di strumentalità intercorrente tra tutela dell'organizzazione e tutela del singolo segna anche la successiva giurisprudenza della Corte la quale, pur non rinunciando a riproporre tralattivamente le vecchie formule che riconducono al tema della legittimazione processuale attiva³⁹, dimostra di avere ormai abbandonato, nel segno dell'effettività delle garanzie⁴⁰, ogni impostazione formalistica.

Un'analisi particolarmente completa e nient'affatto "frenata" del ventaglio soggettivo di garanzie riconducibili all'art. 9 emerge, per esempio, nella sentenza *Metropolitan Church of Bessarabia*⁴¹. In quella sede la Corte approfondisce dapprima la nozione di pluralismo rilevante per la valutazione dell'azione statale - che in un sistema

³⁹ Ma il costante riferimento alla legittimazione attiva delle chiese è ormai isolato ed esclusivamente funzionale al rigetto di eventuali eccezioni preliminari di controparte: vedasi *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, ric. 45701/99, sent. 13 dicembre 2001, § 101; *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria*, ric. 39023/97, sent. 16 dicembre 2004, § 74; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova*, ric. 952/03, sent. 27 febbraio 2007, § 22.

⁴⁰ «The Court recalls that the Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but practical and effective»: così la Corte nel caso *Artico c. Italia*, ric. 6694/74, sent. 13 maggio 1980. La formula è stata successivamente ripresa in numerose occasioni: vedasi per esempio *United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia*, ric. 19392/92, sent. 30 gennaio 1998, § 33; *Chassagnou e altri c. Francia*, ric. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, sent. 29 aprile 1999, § 100; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova*, cit., § 28.

Solo formalmente diversa, in quanto si preoccupa di esplicitare il ruolo assegnato all'interpretazione, la formula per cui «the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective»: cfr. *Loizidou c. Turchia* (eccezioni preliminari), ric. 15318/89, sent. 23 marzo 1995, § 72.

⁴¹ *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, cit. Nella fattispecie veniva sottoposta alla Corte la compatibilità con l'art. 9 del rifiuto da parte delle autorità moldove di riconoscere la Chiesa ricorrente, opposto in virtù della sua supposta natura scismatica nei confronti della Chiesa ortodossa di Russia e del Patriarcato di Mosca; dal Governo moldovo si allegava che nessun impedimento derivasse alla libertà individuale dal mancato riconoscimento dell'organizzazione, posto che i suoi appartenenti ben avrebbero potuto avere delle convinzioni e manifestarle aderendo all'unica confessione cristiana ortodossa riconosciuta, vale a dire la Chiesa metropolitana di Moldova, facente capo al Patriarcato moscovita.

In dottrina può vedersi C. MIRABELLI, *Il disegno*, cit., pp. 132 ss.: l'Autore sottolinea la ricchezza della lettura dell'art. 9 fornita dalla Corte, evidenziando in particolare sia il rapporto tra articolazione individuale, collettiva e organizzata della libertà religiosa sia la necessità che un'efficace garanzia, per essere tale, si estenda a tutte e tre le dimensioni.



democratico deve caratterizzarsi per la propria neutralità e imparzialità⁴² - e ribadisce poi quanto affermato nei casi *Serif e Hasan e Chausch*, dichiarando l'incompetenza dello stato a sindacare il merito delle credenze di fede e la conseguente illegittimità della costrizione sotto un'unica rappresentanza di gruppi religiosi in conflitto tra loro⁴³.

Tuttavia i giudici non si limitano a ricalcare le proprie orme, ma ne ridisegnano, ampliandoli, i contorni. Dopo aver ricordato come, in ragione della tradizionale esistenza delle comunità religiose quali strutture organizzate, l'art. 9 vada interpretato alla luce del successivo art. 11⁴⁴, estendono l'ambito dell'interpretazione sistematica all'art. 6 della Convenzione; pertanto anche questa norma, riconoscendo ad «ogni persona» il diritto ad un processo «equo», interviene a definire la portata della tutela apprestata dall'art. 9.

Il primo esplicito riferimento della Corte alla «*collective dimension*» della libertà religiosa introduce così il riconoscimento della necessità di assicurare tutela giurisdizionale alla comunità, ai suoi

⁴² *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, cit., § 116: «*in exercising his regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial [...]. What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy, one of the principles characteristic of which is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome [...]. Accordingly, the role of the authorities in such circumstances is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other*».

⁴³ *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, cit., § 117: «*[t]he Court further observes that in principle the right to freedom of religion for the purposes of the Convention excludes assessment by the State of the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed. State measures favouring a particular leader or specific organs of a divided religious community or seeking to compel the community or part of it to place itself, against its will, under a single leadership, would also constitute an infringement of the freedom of religion. In democratic societies the State does not need to take measures to ensure that religious communities remain or are brought under a unified leadership*»; nonché § 123: «*the Court observes that the State's duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs, and requires the State to ensure that conflicting groups tolerate each other, even when they originated in the same group*».

⁴⁴ *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, cit., § 118: «*since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one's religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention*».



membri e ai suoi beni, quale strumento imprescindibile per garantire la libera estrinsecazione del sentimento religioso⁴⁵.

Ancora, si accenna per la prima volta a un vero e proprio obbligo dello stato al riconoscimento o alla registrazione dell'organizzazione, quando da tali formalità il diritto interno faccia derivare facoltà necessarie per l'effettiva soddisfazione del diritto dei fedeli⁴⁶.

A questo punto, si potrebbe dire, il cerchio finalmente si chiude: la declinazione "a tutto tondo" della lettura dell'art. 9 fornita dalla Corte segna la distanza dall'originaria costruzione che legittimava formalisticamente l'esercizio del diritto da parte della comunità sulla base dell'immediata sua imputabilità all'individuo. In capo all'organizzazione, in altre parole, è riconosciuta una sfera di tutela propria, concepita quale presupposto per l'effettività della garanzia che la lettera dell'art. 9 sembrerebbe riservare al singolo, e che costituisce altresì il baricentro di coerenza di un sistema che ha sempre risolto il conflitto tra fedele e chiesa di appartenenza a vantaggio della seconda⁴⁷.

⁴⁵ *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, cit., § 118: «one of the means of exercising the right to manifest one's religion, especially for a religious community, in its collective dimension, is the possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets, so that Article 9 must be seen not only in the light of Article 11, but also in the light of Article 6».

⁴⁶ Sempre salva, comunque, l'applicabilità delle clausole restrittive ex art. 9, secondo comma. Sul rapporto tra registrazione del gruppo e libertà individuale può vedersi **N. MARCHEI**, *L'accordo*, cit., pp. 216 s.; **F. G. JACOBS**, **C. OVEY** e **R. WHITE**, *The European Convention*, cit., pp. 306 s.

⁴⁷ Si veda *supra*, note 27-28: la negazione (*rectius*: il superamento) delle premesse che rendevano paradossale quel tipo di bilanciamento lo rende ora, al contrario, quasi necessitato.

Quanto alla relazione che intercorre tra libertà del singolo e autonomia dell'organizzazione religiosa, va premesso che tanto la Commissione quanto la Corte hanno sempre escluso ogni efficacia orizzontale diretta della C.e.d.u. - in grado cioè di vincolare *ex se* al rispetto dei propri precetti anche le organizzazioni religiose - posto che destinatari degli obblighi convenzionali sono soltanto gli Stati contraenti. Di conseguenza, si è ritenuto che la coscienza religiosa del singolo sia protetta in modo adeguato qualora quest'ultimo sia effettivamente libero di aderire ad una data chiesa o di abbandonarla nel momento in cui non ne condivide più l'ispirazione: agli Stati contraenti, pertanto, incombe l'obbligo di vigilare affinché l'opzione individuale - al momento dell'adesione o del distacco - non venga impedita o coartata da chicchessia. Sul punto si veda **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., pp. 82 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La protezione internazionale*, cit., pp. 83 s.; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., pp. 339 s. e 354 ss.; **M. PARISI**, *Orientamenti*, cit., p. 143; **ID.**, *La tutela giurisdizionale*, cit., p. 181; **B. VERMEULEN**, *Freedom of thought, conscience and religion (Article 9)*, in **AA. VV.**, *Theory and practice*, cit., pp. 751 ss., spec. pp. 766 s.; **R. TORFS**, *Stati e Chiese nella Comunità europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1993, I, pp. 11 ss., spec. p. 29; **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., pp. 68 ss. e p. 81, ed ivi bibliografia e giurisprudenza richiamate.



Quella declinazione in senso ampio segna un punto di non ritorno, che trova ulteriore conferma nella successiva giurisprudenza della Corte.

Da una parte quest'ultima si limita in numerose occasioni a ribadire quanto affermato in precedenza avvalendosi, come a volerne sottolineare l'irreversibilità, di una certa continuità delle formule che assumono così una connotazione quasi di consolidamento rituale. Sono ricorrenti, infatti, l'esclusione della necessità, per uno stato democratico, di assicurare l'unitarietà della *leadership* di comunità religiose in conflitto tra loro e l'attribuzione alle autorità statuali del compito di assicurare che queste si tollerino reciprocamente⁴⁸; la lettura incrociata degli artt. 9 e 11 dalla quale si ricava la necessità che la comunità sia lasciata libera di operare pacificamente, esente dall'ingerenza arbitraria dello stato⁴⁹; la riconduzione dell'autonomia delle comunità religiose al nucleo più intimo della garanzia apprestata dall'art. 9⁵⁰; la dichiarazione d'incompetenza dello stato pluralista⁵¹, neutrale e imparziale, a sindacare la legittimità delle credenze di fede⁵² così come

⁴⁸ *Agga c. Grecia*, ricc. 50776/99 e 52912/99, sent. 17 ottobre 2002, § 59 s.; *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria*, cit., § 76 e 96.

La prima delle pronunce citate, relativa ad una fattispecie identica a quella del caso *Serif*, è stata commentata in dottrina da **R. SARACINO**, *Il caso Agga c. Grecia. Una nuova tappa nell'elaborazione di una giurisprudenza CEDU sulla libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, II, pp. 575 ss. Per la seconda, si veda **A. PIN**, *La Corte di Strasburgo e le divisioni interne della comunità islamica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, II, pp. 437 ss.

⁴⁹ *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria*, cit., § 73; *The Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia*, cit., § 58 e 71; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova*, cit., § 34; *Church of Scientology Moscow c. Russia*, ric. 18147/02, sent. 5 aprile 2007, § 72 e 81; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina*, ric. 77703/01, sent. 14 giugno 2007, § 112, 113 e 121.

⁵⁰ *The Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia*, cit., § 58; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova*, cit., § 34; *Church of Scientology Moscow c. Russia*, cit., § 72.

⁵¹ Il riferimento al pluralismo religioso e culturale quale elemento fondante di una società democratica è un *leitmotiv* della giurisprudenza della Corte: cfr. *Kokkinakis c. Grecia*, ric. 14307/88, sent. 25 maggio 1993, § 31: «[t]he pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on [freedom of thought, conscience and religion]»; *Manoussakis c. Grecia*, cit., p. 44; *Buscarini e altri c. San Marino*, ric. 24645/94, sent. 18 febbraio 1999; *Vergos c. Grecia*, cit., § 35; *Leyla Şahin c. Turchia*, ric. 44774/98, sent. 10 novembre 2005, § 104 e 108.

Al riguardo si vedano le riflessioni, svolte sullo spunto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, di **G. CASUSCELLI**, *Le laicità*, cit., pp. 170-172; **M. G. BELGIORNO DE STEFANO**, *Le radici europee della laicità dello Stato*, in questa stessa *Rivista*, marzo 2007, spec. pp. 8 ss.

⁵² *The Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia*, cit., § 58; *Church of Scientology Moscow c. Russia*, cit., § 72; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina*, cit., § 113 e 150. Sul punto cfr. **B. VERMEULEN**, *Freedom*, cit., pp. 764 ss.



delle modalità di adesione o distacco che le comunità religiose autonomamente si danno e impongono ai propri membri⁵³; la presa d'atto che per un'effettiva libertà di religione, specialmente nella sua dimensione collettiva, sia necessario assicurare protezione giudiziale alle comunità, ai loro membri e ai loro beni ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, che interviene ad integrare i contenuti dell'art. 9⁵⁴.

D'altra parte, non sfuggirà come tali ripetizioni concorrano a comporre un mosaico che rappresenta un oggetto ben definito, vale a dire una concezione (e conseguentemente una prospettiva di tutela) della dimensione organizzata della libertà religiosa che rileva *ex se* e in prima battuta, affrancata sul piano operativo dall'originario, sterile approccio formalistico.

4 - Qualche osservazione conclusiva.

È stato scritto che il soddisfacimento dei diritti convenzionali assicurato dalla giurisprudenza di Strasburgo è davvero effettivo solo nei paesi in cui tali diritti sono già in larga misura garantiti⁵⁵.

Una tale affermazione può riconoscersi in generale fondata, dovendosi prendere atto della timidezza che spesso la Commissione e - talora - la Corte hanno mostrato nei confronti degli Stati convenuti. Di converso, si sono registrati casi nei quali la giurisprudenza ha inciso più o meno profondamente nell'atteggiarsi degli ordinamenti statuali nei confronti del fattore religioso, segnando una distanza talvolta sensibile tra il livello di tutela preesistente e lo *standard* successivamente imposto in ottemperanza alle pronunce di Strasburgo⁵⁶.

⁵³ *Soyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina*, cit., § 150. Ma l'obbligo di astensione da parte dello stato viene meno quando vi siano elementi tali da far ritenere che al momento dell'adesione ad una data organizzazione o dell'allontanamento volontario da essa l'individuo non sia effettivamente libero: vedi *supra*, note 27 e 47.

⁵⁴ *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova*, cit., § 34; *Soyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina*, cit., § 117.

⁵⁵ Questa è l'impressione di **B. CONFORTI**, *La tutela internazionale*, cit., p. 271.

L'auspicio formulato dalla dottrina è che la trasposizione in sede internazionale della giurisdizione sui diritti dell'uomo non finisca a lungo termine per tradursi in una banale «duplicazione dei livelli e degli organismi coinvolti nella tutela», ma, al contrario, riesca a sfruttare appieno la «diversità delle regole che presiedono, in sede nazionale e sovranazionale, all'opera di produzione normativa e giurisprudenziale»: così **S. FERRARI**, *Diritto ecclesiastico e diritto internazionale*, in **AA. VV.**, *La tutela della libertà di religione*, cit., pp. 11 ss., sul punto p. 23.

⁵⁶ **R. SARACINO**, *Il caso Agga c. Grecia*, cit., pp 577 s., ricorda per esempio come nel 1999 la sentenza della Corte nel caso *Serif* abbia rovesciato il prevedibile esito del



Con specifico riferimento alla tutela che la Commissione e la Corte hanno nel tempo saputo assicurare alle organizzazioni religiose, si fatica talora ad individuarne con precisione i contorni, sfumati all'interno di zone d'ombra nelle quali i criteri orientativi sembrano essere tuttora riconducibili alla discrezionalità statale, al margine di apprezzamento e, implicitamente, alle scelte di opportunità della Corte.

Rimangono, in altre parole, alcuni nodi insoluti la cui esistenza rischia di mortificare in parte quell'idea(le) di effettività delle garanzie che la Corte ha sempre mostrato di perseguire. Infatti, a una attenta graduale ricostruzione del contenuto del diritto *ex art. 9*, primo comma, non ha fatto sempre da contraltare un esame altrettanto convinto delle condizioni che, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, ne legittimano le restrizioni: vale a dire che, nonostante la Corte abbia dimostrato una forza politica e (quindi) un coraggio che alla Commissione sono mancati, e a dispetto della continuità interpretativa che sembra indicare tutto sommato una direzione ben precisa, non sembra ancora rovesciabile l'impressione che nella materia in esame permangano «ampi margini di sviluppo»⁵⁷, nel segno della più puntuale definizione dei contenuti specifici della libertà di religione nella sua dimensione organizzata.

È tuttora di là da venire, per esempio, l'individuazione dei limiti esatti cui può spingersi l'ingerenza statale nell'organizzarsi delle strutture sociali con finalità religiosa, e mancano pertanto segnali univoci che consentano di distinguere l'ingerenza lecita da quella

processo penale d'appello intentato in Grecia ed allora in corso nei confronti di Mehmet Agga.

Con riferimento alla protezione della morale, in seguito alla pronuncia *Dudgeon c. Regno Unito* (ric. 7525/76, sent. 22 ottobre 1981) la legislazione del Regno Unito è stata modificata, depenalizzando gli atti di omosessualità compiuti in privato da adulti consenzienti ultraventunenni: cfr. **T. SCOVAZZI**, *La protezione*, cit., pp. 458 ss.

La casistica, certamente, non si ferma qui; in generale, tuttavia, deve riconoscersi che l'impatto della giurisprudenza di Strasburgo sia stato meno sensibile in determinati ambiti – ivi incluso quello concernente la libertà religiosa – piuttosto che in altri. Sugli effetti delle pronunce della Corte negli ordinamenti statali, e in particolare in quello italiano, si veda in primo luogo **B. RANDAZZO**, *Le pronunce*, cit., e bibliografia richiamata a p. 296, nota 2; **E. LAMBERT**, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1999; nonché **G. GREGORI**, cit., p. 8.

⁵⁷ Così **R. SARACINO**, *Il caso Agga c. Grecia*, cit., p. 580. Si vedano anche le perplesse notazioni di **C. EVANS**, *Freedom*, cit., pp. 200 ss.; **M. PERTILE**, *Libertà*, cit., pp. 425 s.; **F. G. JACOBS**, **C. OVEY** e **R. WHITE**, *The European Convention*, cit., p. 316; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., p. 337.



illecita⁵⁸. Di recente, poi, una pronuncia di stralcio emessa dalla Corte prefigura ulteriori sfumature di quella stessa tematica, obbligando a domandarsi quali ordini di ragioni possano giustificare un intervento dello stato che impedisca - non direttamente ma di fatto - a una chiesa di organizzarsi come crede⁵⁹.

Ancora, le potenzialità applicative proprie del divieto di discriminazione per motivi di religione⁶⁰ sono state solo sfiorate, tarpate dalla costante affermazione giurisprudenziale che nega agli organi di

⁵⁸ Cfr. **B. CONFORTI**, *La tutela internazionale*, cit., p. 277, il quale parla di limiti «specifici per distinguerli da quelli comuni a ogni altra ingerenza nella libertà religiosa» (corsivo dell'Autore).

⁵⁹ *El Majjaoui e Stichting Touba Moskee c. Olanda*, ric. 25525/03, sent. 20 dicembre 2007. Il caso concerneva il mancato rilascio, da parte delle autorità olandesi, del permesso di lavoro a un cittadino marocchino che una associazione musulmana locale aveva prescelto per lo svolgimento delle funzioni di *imam*.

La pronuncia in sé non fornisce spunti di particolare interesse, in quanto la Corte si limita ad accogliere la richiesta di stralciare il procedimento dal ruolo, allegandosi da parte governativa l'intervenuta "composizione" stragiudiziale in seguito al rilascio del permesso di lavoro. Si fa apprezzare, piuttosto, l'annessa opinione dissenziente dei giudici Zupančič, Zagrebelsky e Myjer, i quali ritengono che la fattispecie in esame - rilevando non solo la posizione del singolo ma anche quella di un'associazione religiosa titolare di diritti *ex art. 9*, primo comma - avrebbe dovuto essere affrontata dalla Corte non solo nella prospettiva dell'accesso di un cittadino straniero al mercato del lavoro olandese, ma altresì in quella della privazione di fatto subita dall'associazione e dai suoi membri per il periodo durante il quale non hanno potuto godere dell'assistenza della persona che avevano liberamente scelto quale proprio *imam*. Secondo i tre giudici, pertanto, eludendo l'esame dei profili di merito, la Corte avrebbe perso una preziosa occasione per fornire indicazioni sull'esatta configurabilità, nella fattispecie e in casi analoghi, di restrizioni legittime ai sensi dell'art. 9, secondo comma.

⁶⁰ L'art. 14 della Convenzione, rubricato (dopo l'entrata in vigore delle modifiche introdotte dal Protocollo XI) «Divieto di discriminazione», recita: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione». Con riguardo alla terminologia utilizzata nel testo italiano può ripetersi quanto esposto alla nota 7 con riferimento all'art. 9.

Qualche riflessione generale sull'operatività del divieto di discriminazione nel sistema C.e.d.u. può trovarsi in **M. DE SALVIA**, *Lineamenti*, cit., pp. 82 ss. Più specificamente, sul divieto di discriminazione in relazione all'elemento «religione», si veda **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La protezione internazionale*, cit., pp. 27 ss.; **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., p. 51; **B. CONFORTI**, *La tutela internazionale*, cit., p. 281; **M. PARISI**, *Orientamenti*, cit., pp. 144 s.; **R. DE GOUTTES**, *Les discriminations religieuses et la Convention européenne des droits de l'homme*, in **AA. VV.**, *La liberté religieuse*, cit., pp. 81 ss.; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., pp. 370 ss.



Strasburgo ogni sindacato sull'assetto dei rapporti stato-confessioni⁶¹, così che una violazione dell'art. 14 è stata riscontrata in fattispecie che solo marginalmente concernevano la libertà religiosa nella sua dimensione istituzionalizzata⁶².

Tuttavia, l'essere consapevoli di un margine di indeterminatezza più o meno ampio non autorizza a scambiare la perfettibilità di quanto è stato fatto per una sorta di abbandono del campo: ché, al contrario, il regime di tutela riservato alla dimensione organizzata delle manifestazioni del credo religioso costituisce uno degli ambiti nei quali la giurisprudenza della (Commissione, ma soprattutto della) Corte ha avuto un sicuro impatto nel senso di estendere in via graduale, ma in misura rilevante, la portata effettiva della garanzia consacrata nell'art. 9 della Convenzione.

Di questo gli ordinamenti nazionali non possono non tenere conto. Alcuni reiterati riferimenti della Corte in questa materia - come quelli alla neutralità e imparzialità dello stato davanti alle diverse religioni, alla sua incompetenza a sindacare il merito delle credenze di fede, o all'autonomia statutaria e organizzativa delle confessioni e

⁶¹ Si veda *supra*, nota 29. Da quell'affermazione discende coerentemente un'interpretazione «debole» del principio di non discriminazione per ragioni religiose, che conduce a riconoscere l'esistenza di una violazione solo qualora dalla differente considerazione delle confessioni da parte dello stato derivi una discriminazione dei fedeli nel godimento dei diritti individuali e/o una compressione del «nucleo essenziale delle facoltà che strutturano la libertà religiosa»: cfr. **N. MARCHEI**, *L'accordo*, cit., p. 218; **M. VENTURA**, *La laicità*, cit., p. 85; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., p. 373.

Anche inteso sotto questa prospettiva, non pare che il divieto sanzionato nell'art. 14 sia stato sempre coerentemente applicato dalla giurisprudenza: si veda, in particolare, il caso *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, cit., e il contributo di **M. PARISI**, *Il caso Cha'are Shalom Ve Tsedek*, cit.

⁶² Nel caso *Canea Catholic Church c. Grecia*, cit., il contenzioso originava dall'impossibilità per una chiesa senza personalità giuridica - la Chiesa cattolica di Canea, appunto - di agire in via giudiziale contro l'operato dei confinanti che avevano abbattuto uno dei muri perimetrali in comunione: la Corte, avendo accertato una violazione degli artt. 6 e 14, concludeva nel senso che un esame delle doglianze condotto anche dal punto di vista dell'art. 9 non fosse necessario.

Più di recente una violazione dell'art. 3 (a se stante ed in connessione con l'art. 14) nonché dell'art. 9, è stata riscontrata dalla Corte nel caso *97 Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et 4 autres c. Georgia*, ric. 71156/01, sent. 3 maggio 2007: nella pronuncia, tuttavia, l'attenzione della Corte è assorbita dalla gravità degli episodi di violenza a sfondo religioso che avevano originato il contenzioso interno e dall'insufficienza della reazione statale, più che dal profilo concernente la libertà religiosa in forma organizzata. Su quello che è stato definito «obbligo attivo di protezione rispetto all'intolleranza» religiosa, gravante sullo stato, si veda **C. MORVIDUCCI**, *La protezione*, cit., p. 70; **J. MARTÍNEZ TORRÓN**, *La giurisprudenza*, cit., pp. 339 ss.



associazioni religiose - non possono essere accolti *tamquam non essent*: nemmeno dagli ordinamenti che si pretende siano tra i più avanzati in fatto di tutela dei diritti fondamentali⁶³.

⁶³ Nonostante l'ambito concernente la libertà religiosa non rientri tra quelli che hanno visto l'Italia occupare i primi posti nella graduatoria dei paesi più frequentemente condannati (cfr. **B. RANDAZZO**, *Le pronunce*, cit., pp. 317 ss.), nemmeno in questa materia il panorama italiano è immune da sintomi di una mentalità per certi aspetti incompatibile con le ricordate affermazioni della Corte. Si pensi, per esempio, all'istituzione della Consulta per l'Islam italiano con decreto ministeriale del 10 settembre 2005: se certamente l'assegnazione della presidenza al Ministro dell'Interno e la nomina da parte di questi dei membri dell'organismo, incaricato «di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia, migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione allo scopo di individuare le più adeguate soluzioni per un armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale» (art. 1 del decreto istitutivo), non integra un caso di selezione *ex parte status* delle rappresentanze confessionali, il «metodo della nomina per *rescriptum principis*» ha suscitato perplessità in dottrina. Si veda al riguardo **N. COLAIANNI**, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, I, pp. 251 ss.; **ID.**, *Una «carta» post-costituzionale?*, in questa stessa *Rivista*, aprile 2007, e bibliografia ivi citata, e da ultimo **V. PACILLO**, *Dai principi alle regole? Brevi note critiche al testo unificato delle proposte di legge in materia di libertà religiosa*, in questa stessa *Rivista*, febbraio 2008, p. 14, anche alla nt. 11, per il quale la Consulta ricorda "istituzioni di stampo bonapartista".

Analoghe critiche e riserve possono muoversi con riferimento alla Consulta giovanile per le questioni relative al pluralismo religioso e culturale, organo consultivo del Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive e del Ministro dell'interno (che ne nominano i componenti), istituita con decreto interministeriale del 15 dicembre 2006, con l'obiettivo di «migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione delle diverse componenti religiose e culturali presenti in Italia, e di individuare le più adeguate soluzioni per un'armonica convivenza delle stesse nella società nazionale» (art. 1, quarto comma, del decreto istitutivo): per considerazioni più approfondite si rinvia a **G. CASUSCELLI**, *La rappresentanza e l'intesa (tra astrattismo dottrinale e concretezza politica)*, in questa stessa *Rivista*, febbraio 2007, in particolare pp. 19 ss., ed ivi bibliografia, giurisprudenza e normativa richiamate.

In ultimo, non può trascurarsi che le modalità dell'incidenza reale - nel senso di effettiva - all'interno dell'ordinamento italiano della normativa della C.e.d.u. come interpretata dalla Corte di Strasburgo hanno incontrato una recente definizione nelle sentenze della Corte costituzionale italiana, nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, nel senso che il disposto convenzionale concorre quale norma interposta ad integrare il parametro *ex art. 117, primo comma, Cost.*: sul punto si rinvia a **C. PINELLI**, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa configgenti*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti (www.associazionedeicostituzionalisti.it)*; **V. SCIARABBA**, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali ed internazionali*, *ibidem*; nonché alle *Recentissime dalla Corte costituzionale*, a cura di **M. RUOTOLO**, in *Giurisprudenza italiana*, 2007, XI. Il testo delle sentenze è pubblicato ne *Il Foro italiano*, 2008, I, pp. 39 ss., con note di **L. CAPPUCCIO**, *La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione*, pp. 47 ss., e **F. GHERA**, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, pp. 50 ss..