

# PLURALISMO RELIGIOSO IN EUROPA E GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO

ROBERTO MAZZOLA

**ABSTRACT:** L'articolo riflette sulla rilevanza del valore del pluralismo religioso, così come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. La riflessione muove dall'esame della interpretazione data da quest'ultima al principio pluralista e alla connessione con i modelli democratici sanciti nelle carte costituzionali. L'indiscusso valore riconosciuto alla dimensione plurale delle società attuali entra tuttavia in conflitto con dinamiche sociali ostili alla diversità culturale e religiosa. Da ciò la testimonianza dell'importante ruolo della Corte nel vigilare sui valori democratici. Tuttavia l'aspirazione della Corte ad essere custode dei valori sanciti dalla Convenzione si scontra, spesso, con difficoltà tecnico-procedurali interne all'organo giurisdizionale internazionale, e ancor più con la resistenza degli stati nel dare efficacia alle decisioni prese dal giudice di Strasburgo.

**PAROLE CHIAVE:** Democrazia – libertà religiosa – pluralismo – Corte europea dei diritti dell'uomo – diritti fondamentali.

**ABSTRACT:** The present article focuses upon the significance of the value of religious pluralism as developed by the case-law of the Strasbourg Court. The discussion moves from an examination of the interpretation given by the latter to the principle of pluralism and the connection with models of democracy. The undisputed value of religious pluralism in contemporary societies, however, comes into conflict with those social dynamics that are hostile to cultural and religious diversity: hence the testimony of the important role of the ECHR in ensuring the democratic principles established in national constitutions. However, the aspiration of the Court to be the guardian of the principles enshrined in the Convention often clashes with technical difficulties (e.g. the Court's internal procedures) and even more with the resistance of some Member States to follow its rulings.

**KEYWORDS:** Democracy – Religious Freedom – Pluralism – European Court of Human Rights – Fundamental Rights.

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive sulla rilevanza per le democrazie costituzionali del diritto alla libertà religiosa - 2. L'art. 9 CEDU: da norma "silente" a disposizione normativa vivente. Le linee essenziali di una metamorfosi giurisprudenziale - 3. Riflessioni critiche in merito all'effettivo contributo della Corte di Strasburgo al radicamento di un maturo pluralismo religioso in Europa.

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA RILEVANZA  
PER LE DEMOCRAZIE COSTITUZIONALI DEL DIRITTO  
ALLA LIBERTÀ RELIGIOSA

IL 7 aprile 2011 venne depositata presso la Cancelleria della Corte costituzionale italiana la sentenza n.113. In essa è presente il richiamo alla sentenza di Cassazione del 25 gennaio 2007, n. 2800 per la quale «il giudice dell'esecuzione deve dichiarare, a norma dell'art. 670 cod. proc. pen., l'inseguibilità del giudicato quando la Corte europea dei diritti dell'uomo [...] abbia accertato che la condanna è stata pronunciata per effetto della violazione delle regole sul processo equo sancite dall'art. 6 della Convenzione europea [...]».<sup>1</sup>

Nello stesso anno con altre due sentenze (c.d. sentenze gemelle),<sup>2</sup> le nn. 236<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Nella stessa decisione emerge infatti imperante la necessità espressa con giurisprudenza costante dagli stessi Giudici di Strasburgo che «quando un privato è stato condannato all'esito di un procedimento inficiato da inosservanze dell'art. 6 della Convenzione, il mezzo più appropriato per porre rimedio alla violazione constatata è rappresentato, in linea di principio, "da un nuovo processo o dalla riapertura del procedimento, su domanda dell'interessato", nel rispetto di tutte le condizioni di un processo equo (sentenza 11 dicembre 2007, *Cat Berro c. Italia*, punto 46; sentenza 8 febbraio 2007, *Kollcaku c. Italia*, punto 81; sentenza 21 dicembre 2006, *Zunic c. Italia*, punto 74; Grande Camera, sentenza 12 maggio 2005, *Öcalan c. Turchia*, punto 210). Ciò, pur dovendosi riconoscere allo Stato convenuto una discrezionalità nella scelta delle modalità di adempimento del proprio obbligo, sotto il controllo del Comitato dei ministri e nei limiti della compatibilità con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte ( Grande Camera, sentenza 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*, punto 152; Grande Camera, sentenza 1° marzo 2006, *Sejdovic c. Italia*, punti 119 e 127; Grande camera, sentenza 12 maggio 2005, *Öcalan c. Turchia*, punto 210). [...]». – Si comprende, peraltro, come al fine di assicurare la *restitutio in integrum* (corsivo dell'autore) della vittima della violazione, nei sensi indicati dalla Corte europea, occorre poter rimettere in discussione il giudicato già formatosi sulla vicenda giudiziaria sanzionata. L'avvenuto esaurimento dei rimedi interni rappresenta, infatti, condizione imprescindibile di legittimazione per il ricorso alla Corte di Strasburgo (art. 35, paragrafo 1, CEDU): con la conseguenza che quest'ultima si pronuncia, in via di principio su vicende già definite a livello interno con decisione irrevocabile. In tale prospettiva, larga parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa – soprattutto dopo la citata Raccomandazione R(2000) – si è dotata di una apposita disciplina, intesa a permettere la riapertura del processo penale riconosciuto "non equo" dalla Corte europea; mentre in altri Paesi, pure in assenza di uno specifico intervento normativo, la riapertura è stata comunque garantita da una applicazione estensiva del mezzo straordinario di impugnazione già previsto dalla legislazione nazionale», Sent. Corte cost., 7 aprile 2011, n. 113, in <<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia>> (visitato il 22 ottobre 2012)

<sup>2</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, «Giur. Cost.», 2007, p. 3573.

<sup>3</sup> «Il contenuto della nuova censura mossa nei confronti della norma impugnata, concernendo la sua conformità all'art. 7 della CEDU, impone, in via preliminare, di ricordare quale sia la giurisprudenza di questa Corte sul rango delle disposizioni della CEDU nel nostro ordinamento e sulla loro efficacia, quali norme interposte, rispetto all'art. 117, 1 comma, Cost.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea

e 245,<sup>4</sup> venne riconosciuta al giudice delle leggi, in una prospettiva marcatamente creativa, la facoltà di ricostruire la *ratio* della giurisprudenza di Strasburgo trasponendola in ambito domestico, ovvero, riconducendola nell'alveo della propria giurisdizione, consistente nel «valutare come ed in quale misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano».<sup>5</sup>

In tutt'altro contesto, il Commissario per i diritti dell'uomo, Thomas Hammarberg, nel gennaio del 2012, ha ricordato le critiche di «attivismo giudiziario» e di «arbitrarietà» mosse alla Corte di Strasburgo da non pochi governi nazionali, nonché la generale insofferenza di questi ultimi nel dover sottostare alle decisioni del giudice internazionale.<sup>6</sup>

I due esempi, tra loro eterogenei, sono meno dissimili di quanto possano apparire a prima vista. Entrambi dimostrano, infatti, quanto la presenza del

dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di questa ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011).

Questa Corte ha chiarito che «l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione "obblighi internazionali" in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, 1 comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 311 del 2009)».

<sup>4</sup> «In particolare, la Corte europea ha affermato che il margine di apprezzamento riservato agli Stati non può estendersi fino al punto di introdurre una limitazione generale, automatica e indiscriminata, ad un diritto fondamentale garantito dalla Convenzione (par. 89 della sentenza). Secondo i giudici di Strasburgo, pertanto, la previsione di un divieto generale, senza che sia prevista alcuna indagine riguardo alla genuinità del matrimonio, è lesiva del diritto di cui all'art. 12 della Convenzione».

<sup>5</sup> Sent Cort. cost., 22 luglio 2011, n. 236, in <<http://www.cortecostituzionale.it/action-Pronuncia>> (visitato il 22 ottobre 2012) e sent. Cort. Cost., 27 luglio 2011, n. 245, in <<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia>> (visitato il 22 ottobre 2012).

<sup>6</sup> «Les reproches d'activisme judiciaire ou d'arbitraire» – così osserva T. HAMMARBERG, Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, in *Dialogues entre juges. Actes du séminaire, Strasbourg 27 janvier 2012. «Comment assurer une plus grande implication des juridictions nationales dans le système de la Convention?»* in <[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)> (visitato il 13 luglio 2012), p. 32 – «qui lui sont adressés sont parfaitement injustes. La méthode utilisée est sérieuse. Loin de se contenter de défendre des idées personnelles, les juges de la Cour recherchent si un consensus se dégage sur telle ou telle question au sein des juridictions suprêmes des Etats membres, analysent les décisions des autres juridictions internationales, et, le cas échéant, tiennent compte de l'évolution des traités onusiens».

giudice di Strasburgo negli ordinamenti giuridici nazionali stia divenendo sempre più difficile da eludere.<sup>7</sup> Il cono d'ombra della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si estende in misura sempre più ampia sui sistemi giuridici nazionali non risparmiando, nonostante le forti resistenze da parte degli stati nazionali, neanche la normativa di diritto interno in materia di libertà religiosa, la cui tutela costituisce uno dei presupposti fondamentali per l'attuazione di un solido e credibile pluralismo religioso funzionale, a sua volta, alla conservazione del sistema democratico: «pluralisme, tolerance et esprit d'ouverture» – osserva infatti Jean Paul Costa – «caractérisent une société démocratique».<sup>8</sup> Un assunto, quello formulato dall'ex presidente della Corte di Strasburgo, affatto retorico, soprattutto se si tiene conto delle crescenti derive xenofobe e discriminatorie manifestatesi negli ultimi anni in Europa. I drammatici episodi dell'estate del 2011 in Norvegia dimostrano, infatti, quanto sia per nulla condivisa nel Continente europeo l'idea che le democrazie pluraliste costituiscano un modello da perseguire e difendere. Il signor Breivik nel dichiarare di avere agito per combattere il multiculturalismo e per difendere la cultura norvegese dall'immigrazione islamica, ha dimostrato di mal sopportare qualsiasi forma di convivenza fondata sulla diversità, soprattutto religiosa. D'altra parte per i militanti del “Partito olandese per la Libertà”, per quelli del “Fronte Nazionale francese”, del “Partito del Progresso norvegese”, o ancora, per

<sup>7</sup> In tal senso si veda la *Dichiarazione di Brighton* del 18-20 aprile 2012. Lo scopo della conferenza svoltasi in Inghilterra è stato infatti quello di giungere a un accordo su un pacchetto di misure al fine di assicurare una migliore applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a livello nazionale. La conferenza si è svolta nel quadro della Presidenza semestrale del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, detenuta dal Regno Unito, sulla scia della conferenze di Interlaken del 2010 e di Izmir del 2011. Si veda anche: D. TEGA, *La Cedu come rafforzativo del parametro costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in, *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 251 – 257.

<sup>8</sup> J. PAUL COSTA, *Allocution d'ouverture*, in *European Court of Human Rights, Dix ans de la “Nouvelle” Cour européenne des droits de l'homme 1998-2008. Bilan et perspectives*, in *Actes du Séminaire* (13 octobre 2008, Strasbourg), in <[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)> (visitato il 13 luglio 2012), p. 1. Più in generale sono il diritto e le corti internazionali ad essere sempre più coinvolti nelle dinamiche interne dei singoli ordinamenti nazionali, in chiave di tutela e difesa delle istanze pluraliste. Come evidenzia F. TULKENS, *Introduction au Séminaire: Dialogue entre juges. Cinquante ans de la Cour européenne des droits de l'homme vus par les autres cours internationales*, Strasbourg, 2009, citando il *Rapport de la Commission du droit international*, (58e ses., 1er mai-9 juin et 3 juillet-11 août 2006, Nations unies, Assemblée générale, Documents officiels, 61e session, Supplément): «D'un côté, la fragmentation crée effectivement un risque de conflit et d'incompatibilité entre des règles, principes, régimes et pratiques institutionnelles. De l'autre, elle reflète l'expansion de l'activité juridique internationale dans des domaines nouveaux et la diversification concomitante de ses objets et techniques. La fragmentation et la diversification correspondent au développement et à l'expansion du droit international en réponse aux exigences d'un monde pluraliste».

gli aderenti al partito “Vlaams Belang” in Belgio o per alcuni esponenti della “Lega Nord italiana”, o per gli affiliati al partito “Alba Dorata” in Grecia,<sup>9</sup> il pluralismo è un male dal quale è necessario difendersi,<sup>10</sup> un disvalore da cui proteggersi. La cosa non sorprende, in quanto, osserva Dahrendorf, le persone, tendenzialmente, preferiscono stare con i propri simili e non amano le società pluraliste. Il mondo, osserva il politologo e sociologo tedesco, non è infatti fatto «di comode case in cui gli uomini possano vivere in piena distensione fra i loro simili»,<sup>11</sup> al contrario, il diverso, lo straniero, il religiosamente altro sono componenti ineliminabili della storia umana con i quali bisogna confrontarsi, consapevoli che proprio nel conflitto, nella eterogeneità e nelle differenze si ritrovano le ragioni forti dello stare insieme. Insomma, esistono più motivi per ritenere quanto mai condivisibile l'appello alla difesa del pluralismo democratico. Da quest'ultimo, infatti, ciascun consociato ha tutto da guadagnare, anche perché, così spiega Dahl, là dove sussiste un sistema pluralista aumenta la probabilità di «una migliore tutela degli interessi degli individui»,<sup>12</sup> ma soprattutto, una più solida e radicata democrazia. «Il concetto di pluralismo» – osserva il politologo americano – «non indica soltanto la varietà di opinioni, la libertà di espressione di opposizione e così via, esso esprime un insieme di momenti della vita politica e sociale, organizzazioni, associazioni, partiti, chiese, gruppi di interesse e di opinione nei quali si generano le condizioni decisive per la democrazia. Il cuore della faccenda (la democrazia) è dunque il pluralismo».<sup>13</sup> Tutto ciò è ancora più vero per quello religioso.<sup>14</sup> A sostenerlo ripetutamente è stata proprio la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale il principio pluralista, compreso quello religioso, innerva l'intera “Convenzione” e costituisce uno dei principali principi interpretativi di quest'ultima. I concetti di «pluralismo» e di «di-

<sup>9</sup> Cfr. P. MANDRAVELIS, *La protesta degli estremisti*, «Internazionale», 4/10 maggio 2012, n. 947, p. 15.

<sup>10</sup> Cfr. I. TRAYNOR, *Le paure dell'Europa*, «Internazionale», cit., p. 14 ss. Si veda anche J. WERNER MÜLLERW, *Nel nome del popolo*, in «Internazionale», cit., pp. 16-17 e L. BASSETS, *La destra del futuro*, in «Internazionale», cit., p. 19.

<sup>11</sup> R. DAHRENDORF, *La società riaperta. Dal Crollo del muro alla guerra in Iraq*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 41.

<sup>12</sup> «l'esistenza di un sistema pluralista pertanto democratico, promuove e assicura» – osserva R. DHAL, *Intervista sul pluralismo*, (a cura di) G. Bosetti, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 40 – «una migliore tutela degli interessi degli individui. Anzi, decisamente possiamo affermare che gli interessi della gente sono stati presi meglio in considerazione, in molti modi, nel successivo sviluppo delle democrazie di quanto non lo fossero stati all'inizio. Storicamente dobbiamo registrare che con le democrazie la libertà positiva si espande, o comunque si allarga piuttosto che restringersi».

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>14</sup> Cfr. J. MURDOCH, *Précis sur les droits de l'Homme*, n. 9, *Un guide sur la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, in <<http://echr.coe.int/NR/rdonlyres/086C7510-3357-4D6B-8C14-A43871865AA3/0/DG2FRHRHAND092007.pdf>> (visitato il 23 ottobre 2012).

versità», così si legge nella sentenza *Refah Partisi c. Turchia* del 2003,<sup>15</sup> sostanziano la nozione di «democrazia», considerata come il solo modello politico compatibile con la “Convenzione”; l’unica possibile forma di Stato in grado di salvaguardare uno spazio aperto rispettoso delle minoranze religiose, e di impedire alle maggioranze confessionali di abusare, così si legge nella sentenza *Young c. Regno Unito* del 1981, della loro posizione dominante.

Il pluralismo religioso, in quanto concretizzazione storico-politica di una matura attuazione del diritto di libertà religiosa costituisce, dunque, un criterio guida per la giurisprudenza di Strasburgo. Grazie ad esso è respinta «una interpretazione esclusivamente maggioritaria o solo quantitativa di democrazia. Al contrario, si pone al centro delle dinamiche democratiche il metodo dialogico attraverso cui costantemente si ricerca una comune piattaforma di accordo fra le parti per la soluzione dei problemi».<sup>16</sup>

Alla luce di ciò emerge l’esigenza di interrogarsi su due punti: in primo luogo bisogna chiedersi se la sensibilità verso il fenomeno della libertà religiosa e del pluralismo confessionale abbia, nel corso del tempo, subito oscillazioni e cambiamenti, e qualora ciò sia avvenuto, in quale direzione questi ultimi si siano concretizzati. Inoltre sarà necessario domandarsi se la Corte di Strasburgo, attraverso i propri orientamenti giurisprudenziali, abbia o non influenzato, soprattutto negli ultimi ventidue anni, la produzione legislativa o la prassi amministrativa dei singoli stati contribuendo a rafforzare il grado di pluralismo religioso in Europa.

## 2. L’ART. 9 CEDU: DA NORMA “SILENTE”

### A DISPOSIZIONE NORMATIVA VIVENTE. LE LINEE ESSENZIALI DI UNA METAMORFOSI GIURISPRUDENZIALE

Per lungo tempo<sup>17</sup> gli organi di Strasburgo hanno assunto una posizione

<sup>15</sup> *Refah Partisi c. Turchia*, Corte EDU 31 luglio 2001 (Ric., nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98): «[...] 44. La Cour rappelle en outre que, malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d’application, l’article 11 doit s’envisager aussi à la lumière de l’article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l’un des objectifs de la liberté de réunion et d’association consacrée par l’article 11. Il en va d’autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. Il n’est pas de démocratie sans pluralisme [...]».

<sup>16</sup> P. VOYATZIS, *Pluralismo e libertà di religione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di libertà religiosa*, R. Mazzola (a cura di), Bologna, il Mulino, 2012, p. 104.

<sup>17</sup> Tra il 1957 e il 1965 la Commissione europea dei diritti dell’uomo e la Corte europea dimostrano scarso interesse per la problematica della libertà religiosa. Su 7 ricorsi presentati alla Corte, 6 furono dichiarati inammissibili e il settimo, considerato ammissibile, fu respinto dal Comitato dei ministri in quanto non perfezionava alcuna lesione dell’art. 9 CEDU. Nessun ricorso, quindi, è giunto all’esame della Corte. Questa situazione si protrasse fino al 1976

passiva rispetto ai problemi di libertà religiosa e di coscienza. Ci sono voluti diciassette anni prima che la Commissione europea per i diritti fondamentali si pronunciasse in materia,<sup>18</sup> ed è stato necessario attendere il 1993<sup>19</sup> affinché i giudici internazionali constatassero per la prima volta la violazione dell'art. 9 della Convenzione. Quali le ragioni di questo ritardo? Non si è trattato di inadempienza o di disattenzione, quanto piuttosto di una scelta consapevole conseguente alla convinzione che in Europa non sussistesse un reale problema sostanziale di libertà religiosa.

L'idea di libertà religiosa condivisa per lungo tempo dalla Corte di Strasburgo e, fino al 1998, dalla stessa Commissione europea per i diritti fondamentali, nonché dalla più parte degli stati membri della Convenzione, poggiava su di un modello liberale poco propenso ad estendere le facoltà inerenti tale libertà oltre la sfera individuale. Il sospetto verso la dimensione collettiva di libertà religiosa, e ancor più verso una presenza nella sfera pubblica del religioso, costituiva il denominatore comune, tanto dei giudici di Strasburgo, quanto dei governi degli stati che progressivamente aderirono al Trattato di Londra del 1949. Soprattutto nella prima fase,<sup>20</sup> il Consiglio d'Europa costituiva un insieme istituzionale politicamente e religiosamente omogeneo.<sup>21</sup> Sotto il primo profilo i paesi membri si ispiravano al comune modello delle democrazie liberali, mentre, dal punto di vista religioso, il Consiglio d'Europa era costituito, prevalentemente, da paesi a maggioranza cattolica e protestante. Non può infatti passare inosservato il fatto che fino al 1990 v'erano, tra le parti contraenti, solo due paesi ortodossi: Grecia e Cipro e un solo paese a maggioranza musulmana: la Turchia.

Si condivideva, pertanto, una concezione di libertà religiosa "limitata", "oggettiva" e "diseguale", e in essa, osserva Ventura, «si rispecchiava il nuo-

quando la Corte esaminò il primo caso di presunta violazione dell'art. 9, ma la sentenza non rileverà alcuna violazione della norma.

<sup>18</sup> Cfr. *Grandrath c. The Federal Republic of Germany*, appl. 2299/1964, in *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, 1967, p. 626.

<sup>19</sup> *Kokkinakis c. Grecia*, Corte EDU, 25 maggio 1993 (Ric. n. 14307/88)

<sup>20</sup> Dieci furono i paesi fondatori del Consiglio d'Europa in occasione della firma del Trattato di Londra il 5 maggio 1949: Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia. Nei suoi successivi 40 anni (1989) esso si è allargato fino a ricomprendere praticamente tutti i paesi dell'Europa Occidentale e la Turchia. Attualmente ne fanno parte 47 stati. V'è inoltre uno stato candidato (Bielorussia), la cui candidatura è sospesa in quanto inadempiente sul piano della tutela dei diritti fondamentali e cinque stati osservatori: Santa Sede, USA, Messico, Giappone e Canada.

<sup>21</sup> Cfr. S. FERRARI, *Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Regno-att.* 6 (2011), pp. 191-199. Si veda anche dello stesso autore: *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, R. Mazzola (a cura di), cit., p. 28.

vo assetto geopolitico mondiale». <sup>22</sup> Tra i governi aderenti al Consiglio d'Europa e i giudici di Strasburgo vi era un profondo ed implicito legame: «tutti appartenevano al medesimo spazio della libertà atlantica, tutti esprimevano il progetto di una costruzione europea in nome della libertà democratica e dei diritti civili e politici. In ciò, i singoli paesi e le giovani istituzioni europee si definivano per opposizione al mondo del socialismo popolare delle costituzioni marxiste-leniniste». <sup>23</sup>

A infrangere tale omogeneità interpretativa fu il crollo del sistema sovietico, e il successivo assorbimento, all'interno del sistema politico occidentale, di una larga parte degli ex paesi del Patto di Varsavia. Il crollo della cortina di ferro cambiò la geografia politica e religiosa del Consiglio d'Europa. <sup>24</sup> Tra il 1990 e il 2003 entrano infatti a far parte di quest'ultimo ventiquattro nuovi paesi che mutarono la geografia religiosa precedente alterando gli equilibri e i rapporti di forza fra le differenti denominazioni religiose. Se fino al 1989 il Consiglio di Europa era composto da 11 paesi cattolici, 5 protestanti, 2 ortodossi, 1 musulmano e 4 misti, <sup>25</sup> dopo il 1990 si ebbe un netto rafforzamento della componente ortodossa e cattolica, con un corrispondente indebolimento di quella protestante. <sup>26</sup> L'analisi quantitativa di tale metamorfosi evidenzia come nodo cronologico fondamentale il 1989. La caduta del Muro di Berlino comportò, infatti,

«l'accesso alla Convenzione di paesi dall'esperienza giuridica e religiosa ben diversa rispetto a quelli che per venticinque anni avevano ingaggiato un braccio di ferro sulla religione con se stessi e con l'Europa. Al contempo, caduto il comunismo europeo e trionfante il neo-liberismo, la libertà religiosa e i rapporti tra stati e chiese prendevano significati nuovi». <sup>27</sup>

Anche dal punto di vista politico-istituzionale lo scenario cambiò non poco: le democrazie liberali e i sistemi costituzionali forgiatisi in Europa occidentale all'indomani del Secondo Conflitto mondiale entrarono in contatto con tradizioni e prassi istituzionali completamente digiune di cultura politica liberale, ma soprattutto disabitate, in ragione dei loro trascorsi totalitari, a confrontarsi sul piano della tutela e della garanzia dei diritti fondamentali. Soprattutto cominciò a configurarsi un diverso modo di inter-

<sup>22</sup> M. VENTURA, *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, R. Mazzola (a cura di), cit., p. 302. <sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Cfr. G. BARBERINI, *La libertà di religione nel processo di democratizzazione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale*, in S. FERRARI – W. COLE DURHAM JR – E. A. SEWELL, *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 9-30.

<sup>25</sup> Sono misti quei Paesi dove nessuna confessione religiosa supera il 50%.

<sup>26</sup> S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, cit., pp. 34-35. <sup>27</sup> M. VENTURA, *op. cit.*, p. 317.



pretare il diritto di libertà religiosa: più attento ai profili collettivi anziché individuali, ma soprattutto estraneo ad accettare l'idea di una esclusione o ridimensionamento del religioso dalla sfera pubblica. Le chiese ortodosse, ma non di meno quella cattolica, non si astengono dal criticare il fatto che la Corte di Strasburgo accettasse l'idea che per garantire il rispetto della libertà religiosa le istituzioni pubbliche non avrebbero dovuto avere alcuna qualificazione religiosa, interpretando in maniera rigorosa il principio di non identificazione. Il tentativo di inserire nel "Preambolo" della Costituzione dell'UE un riferimento al cristianesimo, vigorosamente sostenuto dalla Chiesa di Roma e appoggiato, dall'esterno, dal patriarcato di Mosca, ma non dalle chiese protestanti, costituisce la controprova di quanto detto, e la testimonianza di una importante convergenza fondata sulla aperta critica contro l'idea che l'assenza di qualsiasi riferimento religioso nella sfera istituzionale costituisca la strada migliore per garantire la libertà di religione di tutti i cittadini.<sup>28</sup>

Tutto ciò determinò profondi cambiamenti nelle strategie di tutela della libertà religiosa in Europa. A fronte di un Nord Europa protestante, virtuoso e diligente nel consentire a tutti di esprimere la propria identità religiosa, è andata contrapponendosi una Europa meno attenta verso le minoranze religiose e più squilibrata a favore delle confessioni di maggioranza. I dati statistici e numerici confermano ciò. Come osserva infatti Ferrari, gli stati a maggioranza ortodossa, proprio in ragione di motivazioni di natura religiosa, sono coloro che con più frequenza sono stati chiamati come convenuti davanti al giudice di Strasburgo e, al contempo, sono coloro che hanno subito più sentenze di condanna. Nell'arco di tempo compreso fra il 1959 e il 2009, se i paesi ortodossi hanno collezionato ventitre sentenze di condanna, i paesi a maggioranza cattolica e protestante, insieme, sono stati condannati solo tre volte. Il 79% dei giudizi che hanno coinvolto un paese ortodosso si è infatti concluso con una sentenza di condanna.<sup>29</sup> Negli altri paesi la percentuale risulta molto più bassa: 5% per i paesi musulmani e 9% per quelli cattolici.<sup>30</sup> Le ragioni di tutto ciò sono abbastanza evidenti: ad eccezione della Grecia e di Cipro, storicamente fedeli al blocco del Patto atlantico, tutti gli altri paesi ortodossi hanno vissuto per quarant'anni sotto un regime che ha loro impedito di sviluppare una adeguata riflessione teologica sui rapporti fra religione e diritti dell'uomo e, in particolare, sul diritto di libertà religiosa. «Le Chiese ortodosse trovarono e trovano tutt'oggi forti difficoltà

<sup>28</sup> S. FERRARI, *op. ult.cit.*, p. 30. Si veda anche: R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, (a cura di) F. Bolgiani – F. Margiotta Broglio – R. Mazzola, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 29-35.

<sup>29</sup> Cfr. S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, cit., p. 33.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 35.

nell'adattarsi a ordinamenti giuridici che si erano improvvisamente convertiti alla libertà di religione». <sup>31</sup>

A cosa è addebitabile tutto ciò? Vi sono più ragioni che spiegano il consolidarsi di questo quadro generale sulla libertà religiosa in Europa: innanzitutto il ritorno del religioso nello spazio pubblico, <sup>32</sup> a conferma della infondatezza delle interpretazioni che lo davano in via di regressione, limitato alla sola sfera privata; in seconda battuta le metamorfosi subite dallo stesso fenomeno religioso, e la trasformazione di quest'ultimo in questioni prevalentemente di natura pratica (problemi di ortoprassi), infine l'esigenza, nei confronti dei paesi post-comunisti impegnati nel ricostruire da capo i sistemi di rapporti fra stato e confessioni religiose, di inviare loro dei messaggi in merito all'indirizzo da seguire affinché l'opera di ricostituzione del sistema democratico fosse conforme all'art. 9 CEDU.

Tuttavia nel fare tutto ciò, la sempre più cospicua giurisprudenza del giudice di Strasburgo andava evidenziando un altro significativo problema, fino ad allora latente: la contrapposizione dialettica fra la volontà sovrana dei singoli stati membri della Convenzione e il giudice di Strasburgo, ovvero – osserva Ventura –, fra «un'Europa protezionista della religione della maggioranza e delle prerogative degli stati nazionali e un'Europa favorevole alla competizione tra sovranità, giurisdizioni e credenze». <sup>33</sup> In altre parole, si rinnovava, in quella alternativa, la tensione tra laicità e laicismo, tra secolarizzazione e secolarismo, tra diritto ecclesiastico europeo e diritto ecclesiastico nazionale. Il 22 ottobre 1996 la decisione della Corte sul caso *Wingrove* <sup>34</sup> segnò una conferma dell'indirizzo espresso nel caso *Otto-Preminger – Institut c. Austria*. <sup>35</sup> Come nel caso austriaco, anche quello britannico riguardava la censura di un'opera cinematografica blasfema. Nel respingere il ricorso di Nigel Wingrove, la Corte utilizzò la stessa tecnica della decisione Preminger, arrestandosi di fronte al margine nazionale di apprezzamento. Quest'ultimo divenne così, a partire da tale data, il principio cardine utilizzato dalla Corte nell'interpretare il proprio ruolo di custode della Convenzione.

Il generale rispetto della sovranità statale ha sempre portato la Corte a non sindacare i sistemi legislativi dei singoli stati dando una interpretazione estensiva del margine di apprezzamento. Tuttavia dalla fine degli anni No-

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>32</sup> Cfr. J. CASANOVA, *Public Religions in the Modern World*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1994, tr. it. *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 379 ss. Si vedano anche sul tema; A. ALDRIDGE, *Religion in the Contemporary World. A Sociological Introduction*, Cambridge Polity Press, Cambridge, 2000, tr. it. *La religione nel mondo contemporaneo*, Bologna, Il Mulino, pp. 129-172.

<sup>33</sup> M. VENTURA, *op. cit.*, p. 326.

<sup>34</sup> *Wingrove c. Regno Unito*, Corte EDU, 25 nov.1996 (Ric. n. 17419/90).

<sup>35</sup> *Otto-Preminger-Institut c. Austria*, Corte EDU 20 settembre 1994, (Ric., n. 13470/87).

vanta qualcosa ha cominciato a cambiare. Un processo concluso è sfociato nel caso *Lautsi c. Italia* del 2009. La Corte, in tale frangente, ha infatti spostato il fuoco della sua attenzione, da un approccio squisitamente casistico, ad una visione sistematico-strutturale coinvolgente i rapporti fra Stato e confessioni religiose intervenendo, non solo più sulle singole pronunce passate in giudicato in ciascun ordinamento interno, ma sulla stessa politica legislativa statale.<sup>36</sup> La Corte, così facendo, ha assunto il ruolo proprio di un organo semi-costituzionale.<sup>37</sup> Ciò ovviamente, non poteva non creare tensioni con i singoli stati. La strada di un contrasto aperto tra Corte europea dei diritti dell'uomo e stati nazionali veniva così aperta, ed è stata percorsa fino in fondo con il caso *Lautsi c. Italia*.<sup>38</sup>

Sottesa a queste tendenze risiede una concezione forte di laicità che sta provocando tensioni fra l'alleanza del fronte confessionale-statale da un lato, e l'apparato politico-amministrativo del Consiglio d'Europa dall'altro. Questo fenomeno suggerisce qualche osservazione. Prima di tutto è chiaro un riallineamento più forte fra Chiesa cattolica e Chiesa ortodossa. Meno convinta e sentita è quella delle Chiese protestanti, infatti sono le prime, e non le seconde, quelle pronte a sfidare le organizzazioni internazionali del Consiglio di Europa. Una parte dei paesi europei vede con favore tale contrapposizione e spera di poterla sfruttare per vedere ridimensionata l'azione del Consiglio d'Europa come della Unione europea a cui si imputa di violare i confini della sovranità nazionale e di assumere compiti e competenze che sono riservate agli stati. In seconda battuta, inutile negarlo, osserva Ferrari, la Corte «ha assunto la funzione di *standard setter* in materia di tutela dei diritti dell'uomo, abbandonando il compito di interpretare tali diritti solo in base agli standard nazionali esistenti. Avendo una propria autonoma tavola di valori cresce esponenzialmente la possibilità di situazioni di contrapposizione fra il Consiglio d'Europa, le confessioni religiose e i singoli stati membri».<sup>39</sup>

La Corte, infatti, con sempre più convinzione e pervicacia richiama una propria autonoma tavola di valori, una propria filosofia politica fondata su selezionati valori sociali, culturali e morali non sempre in sintonia con le parti statuali convenute forti del loro più o meno ampio margine di apprezzamento che rischia, in più di un caso, di minare alle fondamenta la tutela sovranazionale dei diritti umani. Come si comprende facilmente, il fattore "consenso" determina una notevole dose di incertezza, e pone il rischio di vanificare qualsiasi pretesa di universalità nell'applicazione degli standard

<sup>36</sup> Cfr. BARONESS HALE OF RICHMOND, DBE, PC, *Quelles sont les limites à l'interprétation évolutive de la Convention ?*, in *Dialogue entre juges. «Quelles sont les limites à l'interprétation évolutive de la Convention ?»*, Strasbourg, janvier, 2011, in <[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)> (visitato il 23 settembre 2012), p. 11 ss.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>37</sup> S. FERRARI, *op. cit.*, p. 45.

<sup>39</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 45.

europei.<sup>40</sup> Oltre a mettere in dubbio le aspirazioni universalistiche della Convenzione, l'uso della dottrina del margine di apprezzamento rischia di compromettere la credibilità stessa della Corte.<sup>41</sup> L'applicazione ineguale della Convenzione a fattispecie analoghe dovuta al diverso margine di apprezzamento riconosciuto alle autorità nazionali, fa nascere, infatti, il sospetto del doppio *standard*, e rafforzerebbe l'idea di una Corte particolarmente deferente nei confronti delle decisioni prese dagli stati. Si pone dunque il problema di verificare in che misura l'equilibrio fra autonomia sovrana degli stati, e giustizia internazionale incida e condizioni il grado generale di pluralismo religioso nel sistema europeo.

### 3. RIFLESSIONI CRITICHE IN MERITO ALL'EFFETTIVO CONTRIBUTO DELLA CORTE DI STRASBURGO AL RADICAMENTO DI UN MATURO PLURALISMO RELIGIOSO IN EUROPA

Per provare a rispondere a quest'ultimo interrogativo è indispensabile riflettere su un'altra questione, prodromica a quella appena formulata, ovvero è indispensabile chiedersi in che misura le sentenze di condanna siano effettivamente in grado, attraverso il braccio esecutivo del "Comitato dei Ministri" ex art. 46 comma 2 CEDU, di modificare la normativa interna degli stati inadempienti rispetto al sistema convenzionale del 1950.

A questo proposito il "Commissario per i diritti umani" il 27 gennaio del 2012 in occasione del Convegno organizzato dalla stessa Corte a Strasburgo dal titolo: *Comment assurer une plus grande implication des juridictions nationales dans le system de la Convention?*<sup>42</sup> senza mezzi termini ha evidenziato il

<sup>40</sup> In tal senso va letto il silenzio della Corte di Strasburgo di qualsiasi riferimento al margine di apprezzamento nella sentenza pronunciata dalla Seconda Sezione sul caso Lautsi. Come osserva P. ANNICCHINO, *Tra margini di apprezzamento e neutralità: il caso Lautsi e i nuovi equilibri della tutela europea della libertà religiosa*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, cit., pp. 179 ss. leggendo la pronuncia della Seconda sezione della Corte nel caso Lautsi «appare evidente come la dottrina del margine di apprezzamento non sia stata presa in considerazione dai giudici di Strasburgo. Come sottolinea Susanna Mancini: «Il margine di apprezzamento è nominato in tre occasioni, ma sempre dal Governo italiano, nella speranza di sottrarre la disciplina del crocefisso al controllo dei giudici di Strasburgo»». Si veda anche B. RANDAZZO, *Il giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, in *Riv. telem. Ass. it. cost.*, 4 (2011), p. 30 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *La tutela della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», gennaio 2011, p. 8 (visitato il 23 settembre 2012).

<sup>41</sup> Cfr. P. ANNICCHINO, *op. cit.*, p. 192. Si veda anche J. PASQUALI CERIOLI, *La tutela della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in <[www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)> gennaio 2011 (visitato il 28 settembre 2012).

<sup>42</sup> Cfr. T. HAMMARBERG, *Dialogues entre juges. Actes du séminaire, Strasbourg 27 janvier 2012*. «*Comment assurer une plus grande implication des juridictions nationales dans le système de la Convention?*», cit., p. 32.

problema, emerso in non pochi Stati membri, della ineffettività delle sentenze della Corte, o quanto meno, della loro lentezza nell'essere rese esecutive. Se infatti la maggioranza degli Stati membri rispettano le sentenze della Corte, altri si mostrano esasperatamente lenti nel conformarsi e nel dare esecuzione alle loro prescrizioni. Basti pensare alla esplicita denuncia di tale sofferenza contenuta nella già citata sentenza n. 113 del 2011 del giudice costituzionale italiano dove, nel ritenuto in fatto, si evidenzia il ripetuto invito rivolto allo Stato italiano dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa al fine di «adottare le misure necessarie per garantire l'osservanza della [...] decisione: sollecitazioni rimaste, peraltro, senza effetto». <sup>43</sup>

Si tratta di una situazione inaccettabile, di una nuova ingiustizia perpetuata a danno delle persone i cui diritti sono stati riconosciuti dalla Corte, nonché una lesione arrecata alla credibilità del sistema di tutela in quanto tale.

Ora la non esecutività delle sentenze alimenta un processo a catena negativo per l'economia generale di un sistema pluralista, in quanto accresce la ripetitività dei ricorsi e, in seconda battuta, contribuisce a intasare il lavoro della Corte ritardando in modo esasperante i tempi di giudizio. Molti ricorsi, infatti, non hanno alcuna *chance* di successo, ma devono tuttavia essere esaminati, aggravando il lavoro dei giudici di Strasburgo. Ma ciò che più rileva, è che tale deficit di effettività perpetua condizioni di ingiustizia e disegualianza all'interno dei singoli sistemi normativi.

Perché questa inerzia? Come può essere combattuta? Certamente v'è un problema politico legato alla cattiva volontà degli stati, gelosi della propria sovranità e restii a modificare gli assetti normativi interni, tuttavia sussiste anche un profilo tecnico, attinente alla debolezza e fragilità del rapporto fra giurisdizione interna e giurisdizione internazionale. In occasione delle Conferenze del Consiglio d'Europa convocate rispettivamente dalla Presidenza Svizzera del "Comitato dei Ministri" a Interlaken nel 2010 <sup>44</sup> e da quella turca a Izmir nel 2011, <sup>45</sup> è emersa l'urgenza di migliorare il rapporto fra giudici na-

<sup>43</sup> Sent. Corte cost. 7 aprile 2011, n. 113, in <<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia>> (visitato il 24 ottobre 2012).

<sup>44</sup> In materia di sussidiarietà relativa ai rapporti fra giudici nazionali e giudici di Strasburgo si veda il punto B della *Dichiarazione di Interlaken* del 19 febbraio 2010, p. 3 elaborata in occasione dell' *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights*, in <<http://hub.coe.int/web/coe-portal/conference-on-the-future-of-the-european-court-of-human-rights-interlaken-18-19-february-2010?dynLink=true&layoutId=622&dlgroupId=10227&fromArticleId=>>> (visitato il 23 settembre 2012)

<sup>45</sup> Cfr. il punto B della *Dichiarazione di Izmir* del 26-27 aprile 2011, pp. 3-4 approvata in occasione del: *High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights organised within the framework of the Turkish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe*, in <<http://hub.coe.int/web/coe-portal/conference-on-the-future-of-the-european-court-of-human-rights-interlaken-18-19-february-2010?dynLink=true&layoutId=622&dlgroupId=10227&fromArticleId=>>> (visitato il 23 settembre 2012)

zionali e giudici di Strasburgo al fine di dare maggiore efficacia al principio di sussidiarietà. Come osserva il giudice Tulkens:

«plus généralement, l'obligation que l'article 1 de la Convention impose aux Etats contractants de reconnaître les droits et libertés matériels de la Convention s'adresse aussi aux autorités judiciaires, tout comme le font directement les garanties procédurales des articles 5 et 6. Le droit d'accès à un tribunal, interprété sous l'angle de l'article 6, met en avant le rôle essentiel que doit jouer le juge dans l'application des principes régissant l'Etat de droit, qui sont à la base de la Convention [...] rôle crucial que les tribunaux nationaux – et plus particulièrement les juridictions suprêmes – doivent jouer dans le système de la Convention. Il s'agit notamment du principe de subsidiarité et de son impact sur des dispositifs qui marquent l'intervention de la Cour, comme l'appréciation des restrictions aux droits et libertés et la marge d'appréciation ou le refus de la *quatrième instance*. Les Conférences d'Interlaken et d'Izmir ont, toutes deux, souligné l'importance du renforcement du principe de subsidiarité. Toutefois, la condition préalable indispensable est la mise en œuvre effective de la Convention au niveau interne. La subsidiarité dans ce contexte constitue donc une sorte de *subsidiarité complémentaire*. C'est en effet aux cours et tribunaux nationaux qu'incombe le rôle premier de donner sens et effet aux normes de la Convention».<sup>46</sup>

Per fare ciò il Comitato dei Ministri ha suggerito di provare ad estendere e di adattare il meccanismo del “parere consultivo”, ampiamente sperimentato dalla Corte di Giustizia del Lussemburgo, nel sistema UE. Quali gli obiettivi? Evidentemente di consentire alle giurisdizioni nazionali di sollecitare, in primo luogo, pareri consultivi al fine di rinforzare l'attuazione della Convenzione a livello di diritto interno. Inoltre tale procedura consentirebbe di chiarire le disposizioni della Convenzione e la *ratio* stessa della giurisprudenza della Corte, in modo da aiutare gli Stati membri ad avere una maggiore consapevolezza dei contenuti della giurisprudenza della Corte, riducendo in tal modo il pericolo di nuove violazioni della Convenzione. Tutti punti, questi, che si spera trovino soluzione nel Protocollo n. 14 alla Convenzione entrato in vigore il 1 giugno del 2010, con il quale è stato novellato l'art. 46 CEDU. Attraverso questo intervento sono stati aggiunti tre ulteriori paragrafi che prevedono che il Comitato dei ministri possa chiedere alla Corte di Strasburgo una decisione interpretativa quando vi siano dubbi circa il contenuto di una sentenza definitiva in precedenza adottata, tali da ostacolarne l'esecuzione (paragrafo 3 dell'art. 46), nonché la possibilità di chiedere alla Corte una ulteriore pronuncia che accerti l'avvenuta violazione dell'obbligo, da parte di uno stato contraente di conformarsi alle sue sentenze (paragrafi 4

<sup>46</sup> F. TULKENS, *Introduction*, in *Dialogues entre juges. Actes du séminaire, Strasbourg 27 janvier 2012*. «Comment assurer une plus grande implication des juridictions nationales dans le système de la Convention?», cit., pp. 7-10.

e 5). Viene introdotto, così, uno specifico procedimento di infrazione, atto a costituire un più incisivo mezzo di pressione nei confronti dello Stato convenuto. Quanto poi ai contenuti dell'obbligo, l'art. 46 va letto in combinazione con l'art. 41 CEDU, il quale recita: «Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable». A questo proposito è peraltro consolidata, nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, l'affermazione in forza della quale, «quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico, non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa soddisfazione, ma di adottare anche le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie». <sup>47</sup>

Il grado di pluralismo religioso nel sistema europeo dipende, tuttavia, non soltanto da una più o meno efficace attuazione del principio di sussidiarietà, in verità, esso risulta condizionato anche da altri fattori, tra cui il diverso orientamento assunto dal giudice di Strasburgo nell'applicazione dell'art. 9 della Convenzione, a seconda che la libertà religiosa si declini al singolare o al plurale. La Corte europea dei diritti dell'uomo se in questi anni ha protetto in misura ampia e efficace la dimensione collettiva di libertà religiosa, altrettanto non si può dire abbia fatto in merito a quella individuale. Essa ha dimostrato, infatti, una certa reticenza nello sviluppare tutte le potenzialità insite nel principio pluralista quando si è trattato di affrontare problemi relativi alla dimensione individuale della libertà di religione. Ciò lo ha fatto, o evitando il test di conformità all'ordine pubblico, alla sicurezza e alla salute pubblica, previsto dall'art. 9 comma 2 CEDU, oppure ritenendo ragionevoli le norme statali finalizzate a limitare alcune forme di espressione individuale di libertà religiosa, in quanto dirette a garantire la neutralità dello spazio pubblico. Ne è conseguito che le restrizioni ad alcune forme di manifestazione religiosa come, per esempio, il divieto di portare simboli od abbigliamenti religiosi, hanno trovato facile giustificazione nel secondo comma dell'articolo 9 CEDU. <sup>48</sup>

<sup>47</sup> Cfr. *Scoppola c. Italia*, Corte EDU, 17 settembre 2009, punto 147 ; *Sejdovic c. Italia*, Corte EDU, 1 marzo 2006, punto 119; *Assanidzé c. Georgia*, Corte EDU, sent. 8 aprile 2004, punto 198. Alla luce dell'art. 41 della CEDU, le somme assegnate a titolo di equo indennizzo mirano dunque ad «accordare», si legge in *Scozzari e Giunta c. Italia*, Corte EDU 13 luglio 2000, punto 250, «un risarcimento per i danni subiti dagli interessati nella misura in cui questi costituiscono una conseguenza della violazione che non può in ogni caso essere cancellata».

<sup>48</sup> Cfr. J. MARTÍNEZ TORRÓN, *La (non) protezione dell'identità religiosa dell'individuo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, R. Mazzola (a cura di), cit., p. 62 ss.

Perché tutto ciò? In via generale si può dire che la Corte si trovi più a suo agio quando i ricorsi, aventi ad oggetto il diritto di libertà religiosa, toccano profili istituzionali. In tali frangenti, infatti, la Corte non deve che applicare un principio semplice e diretto: quello in forza del quale per lo Stato tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge. Un principio che attraverso la giurisprudenza trova, grazie alle enunciazioni di neutralità e imparzialità dello Stato, verso ogni forma organizzata di fenomeno religioso, ampio riscontro.<sup>49</sup> Più complessa, invece, è la questione della libertà religiosa individuale, poiché lasciare troppo spazio alla libertà di religione e di coscienza dei singoli potrebbe creare problemi di ordine pubblico e di sicurezza, in quanto, in questo caso, si ha a che fare con una rivendicazione potenzialmente disgregatrice, nella misura cui il soggetto che rivendica l'esercizio di tale libertà chiede che venga riconosciuta la propria diversità e identità religiosa.

Cosa suggerire alla Corte per evitare tali squilibri dannosi per il pluralismo del sistema? In primo luogo essa dovrebbe essere più accurata nel definire una nozione inclusiva e non escludente di pluralismo, evitando, nel concreto, derive laiciste che non avvantaggerebbero nessuno; in seconda battuta dovrebbe limitare la dottrina dell'automatica prevalenza delle leggi c.d. neutrali, accettando che, quando queste leggi impongono – anche indirettamente – una restrizione della libertà religiosa, esse debbano essere vagliate alla luce della clausola derogatoria di cui all'articolo 9, comma 2 della Convenzione. Alcuni casi recenti indicano che la Corte europea è stata molto attenta nel proteggere il diritto degli individui a non rivelare, anche indirettamente, la propria religione o credo, un aspetto della libertà religiosa che è implicito nell'articolo 9 CEDU. L'auspicio pertanto, è che la Corte possa mostrare almeno lo stesso zelo nel proteggere il diritto degli individui ad esprimere le proprie convinzioni religiose mediante pratiche, ossia adeguando la propria condotta quotidiana ai propri dettami morali, un aspetto della libertà di religione, esplicitamente previsto dall'articolo 9 CEDU. In altri termini, è più che ragionevole ritenere che lo Stato assuma una posizione di neutralità nei confronti delle differenti convinzioni religiose, «specialmente quando la neutralità è concepita come incompetenza dello Stato a giudicare la veridicità o falsità delle dottrine religiose, molto meno convincente è il fatto che la Corte tenda ad applicare tale principio per limitare le espressioni pubbliche di fede religiosa, come accade, in particolare, nel settore scolastico, in nome e nell'interesse – sorprendentemente – della pace e della tolleranza»,<sup>50</sup> come avvenuto sia nel caso *Dahlab c. Svizzera*<sup>51</sup> sia nel caso *Leyla Sahin c. Turchia*.<sup>52</sup> In entrambi i casi la Corte ha accettato il discutibile assioma in forza del quale

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 70 ss.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>51</sup> *Leyla Shain c. Turchia*, Corte EDU, 10 novembre 2005, (Ric. n. 44774/98).

<sup>52</sup> *Dahlab c. Svizzera*, Corte EDU, 15 febbraio 2001, (Ric. n. 42393/98).



«la neutralità della sfera pubblica è maggiormente garantita quando la religione è assente o, per lo meno, “invisibile”. La conseguenza, paradossale di questo ragionamento è presumere che un clima di tolleranza e rispetto possa essere raggiunto attraverso l'intolleranza verso un particolare modo di esprimere la propria appartenenza religiosa, basandosi su mere ipotesi, anziché in ragione di un evidente bisogno sociale imperativo». <sup>53</sup>

Tuttavia il vero punto nodale da cui dipende la maggiore o minore capacità della giurisprudenza di Strasburgo di incidere sugli ordinamenti interni, e quindi di condizionare il maggior o minor grado di pluralismo religioso, è dato dal delicato e complesso problema del margine di apprezzamento e del corrispondente principio di proporzionalità, di cui è già stato fatto cenno nel precedente paragrafo. A questo riguardo v'è da chiedersi se l'utilizzo fatto dalla Corte di tale principio abbia o non favorito il pluralismo religioso nel contesto europeo?

Non lo ha certamente favorito se si osserva il versante individuale del diritto di libertà religiosa. Nei citati casi: *Dahlab c. Svizzera* o *Leyla Sahin c. Turchia* la Corte ha sposato, infatti, una concezione di pluralismo condizionata, in radice, da un particolare modello di laicità: quello franco-turco, convinto che un vero pluralismo passi necessariamente attraverso la limitazione delle espressioni pubbliche di fede religiosa, soprattutto nel settore scolastico dove si trasmettono i modelli educativi. Da un lato condividendo l'opinione della Corte federale svizzera, dall'altro accogliendo la posizione del governo turco, i giudici di Strasburgo hanno infatti legittimato un concetto di laicità sostanzialmente “negativo”. Ma il pluralismo per sua natura è inclusivo e tende a riflettere la varietà delle posizioni religiose e non esistenti nella società. Quello proposto dalla Corte federale svizzera e dal governo di Ankara, e fatto proprio dalla Corte, è, al contrario, escludente, ovvero espelle la religione dalla sfera della vita pubblica. Ne deriva una sorta di «pluralismo mutilato» che non sembra essere compatibile con una autentica neutralità, ma piuttosto con una deformazione di essa che la rende, sempre e necessariamente, sinonimo di «laicismo». È vero che la Corte europea non ha sempre attivamente appoggiato questa nozione negativa di neutralità, limitandosi ad applicare la tradizionale dottrina del margine di apprezzamento e cercando di non imporre a livello nazionale un uniforme modello di rapporti Stato-confessioni religiose, tuttavia, il solo fatto che la Corte giustifichi, in assenza di un oggettivo pericolo per l'ordine pubblico, le politiche svizzere e turche limitative, in nome della laicità, dell'espressione dell'identità religiosa, non fa che denotare una certa condivisione della filosofia sottesa a dette

<sup>53</sup> J. MARTÍNEZ TORRÓN, *La (non) protezione dell'identità religiosa dell'individuo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, cit., p. 76.

politiche, ossia, che la sfera pubblica risulta essere meglio organizzata e meno problematica, qualora la religione sia assente.

Non diversa la posizione assunta in merito al tema della sicurezza e dell'ordine pubblico, *Ahmed Zahoui c. Svizzera*, e *Refah, Partisi c. Turchia*, sono due sentenze nelle quali la Corte affronta di petto il pluralismo occupandosi di Islam in chiave di sicurezza.<sup>54</sup> Non era certo la prima volta che un organo di Strasburgo si misurava con i problemi connessi alla comunità musulmana, ma il contesto in cui sono maturate le due decisioni era decisamente cambiato. Come osserva Ventura, la Corte si è dovuta misurare con l'islamismo politico e con il difficile accomodamento di comunità islamiche sempre più numerose e visibili,<sup>55</sup> ma soprattutto si è dovuta confrontare con una comunità europea che avverte con crescente preoccupazione il problema della sicurezza e della difesa della democrazia.<sup>56</sup> La Corte si è spinta, così, verso una nuova frontiera nell'interpretare il rapporto tra politico e religioso. In particolare, la risposta data dalla Corte è stata timida e prudente, ma soprattutto viziata da un generale pregiudizio verso l'Islam. Essa, infatti, è andata oltre l'analisi dei fatti contestati, esprimendo giudizi di merito non adeguatamente supportati da evidenze tecniche. Non è casuale che il giudice Tulkens evidenzi, nel caso *Refah Partisi c. Turchia* del 2003, un cattivo esempio di ricorso a giudizi generali e aprioristici e, in tal senso, un "contro-esempio" di un corretto uso del principio di proporzionalità. La Corte, in altri termini, ha abdicato al proprio compito di assicurare una supervisione europea cedendo ad un'applicazione eccessivamente estensiva del margine nazionale di apprezzamento. Questo tipo di approccio fondato su facili stereotipi va in generale respinto, osserva ancora Tulkens, soprattutto quando si ha a che fare con alcune particolari minoranze religiose.<sup>57</sup> Qui risiede il lato oscuro della dottrina del margine di apprezzamento. È evidente, infatti, che se applicata con ampiezza, tale dottrina può minare alle fondamenta la tutela sovranazionale dei diritti fondamentali sanciti nella Convenzione del 1950, oltreché mettere in dubbio le aspirazioni universalistiche della Convenzione. L'uso esteso della dottrina del margine di apprezzamento a favore delle autorità nazionali rischia soprattutto di compromettere la stessa credibilità della Corte ingenerando la convinzione del carattere non fondamentale della supervisione internazionale, indebolendone così l'autorevolezza.

Ben diverso, invece, l'uso del margine di apprezzamento nei casi in cui in gioco sia la libertà religiosa collettiva, o il problema riguardi l'uso dei simbo-

<sup>54</sup> Cfr. M. VENTURA, *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, cit., p. 334.

<sup>55</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>56</sup> Cfr. R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>57</sup> Cfr. M. PARISI, *Il caso «Refah Partisi»: il principio di laicità alla prova della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in «Coscienza e libertà», 39 (2005), p. 79.

li religiosi negli spazi collettivi. In tali frangenti la Corte non può giustificare disposizioni normative statuali che implicino la limitazione della autonomia statutaria di una confessione religiosa. Nella sentenza *Ramo moscovita dell'Esercito della Salvezza c. Russia*,<sup>58</sup> la Corte, utilizzando in modo molto restrittivo il margine di apprezzamento, ha ribadito come l'ingerenza dello Stato nel funzionamento e nella organizzazione interna delle comunità religiose ricorrenti violi palesemente i principi di imparzialità e di neutralità, propri di un sistema democratico, posti a fondamento dell'agire statale nei confronti delle organizzazioni religiose. Per la Corte, il pluralismo, componente essenziale della democrazia, rende infatti incompatibile qualsiasi imposizione di provvedimenti di natura statale finalizzati ad assoggettare forzatamente le comunità religiose sotto un solo regime centralizzato. «L'idea sottesa alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo» osserva Voyatzis «è che l'attitudine sostanzialmente neutra dello Stato nei confronti delle confessioni religiose rafforza e sostanzia il pluralismo religioso».<sup>59</sup> Nel caso *Manoussakis c. Grecia*, relativo alla condanna penale di alcuni membri della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova perché privi dell'autorizzazione amministrativa necessaria per istituire un luogo di culto, la Corte aveva non a caso sottolineato che: «le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci». Medesimo ragionamento lo si ritrova nel caso *Arslan c. Turchia*<sup>60</sup> del 2010. In questo caso il divieto di uso di simboli religiosi in spazi collettivi limiterebbe, infatti, il diritto di identità personale indebolendo il pluralismo del sistema a discapito della democrazia.

Sorge dunque doveroso chiedersi se la Corte di Strasburgo sia o non una istituzione capace di accrescere, oggi, il grado di tutela della libertà religiosa assicurando un più solido e diffuso pluralismo in Europa.

Per dare una risposta a questo quesito finale è necessario, alla luce di quanto detto finora, fare alcune considerazioni. Innanzitutto la Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam e l'art. 17 del Trattato di Lisbona<sup>61</sup>

<sup>58</sup> *Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia*, Corte CEDU, 5 ottobre 2006 (Ric.n. 72881/01), §§ 57-58.

<sup>59</sup> P. VOYATZIS, *Pluralismo e libertà di religione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 106.

<sup>60</sup> *Durdane Arslan e Selvihan Arslan c. Turchia*, Corte EDU, 26 marzo 2008 (Ric. n. 57908/00).

<sup>61</sup> Così recita la Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam: «L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale». Medesimo impianto normativo si ritrova nell'art. 17 del *Trattato sul funzionamento della Unione europea*: «1. L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui go-

sembrano blindare i diritti ecclesiastici nazionali, rendendo alquanto difficile una loro modifica dall'esterno attraverso l'intervento di una istituzione internazionale capace di correggere possibili derive maggioritarie. La seconda riflessione parte dalla constatazione che il braccio di ferro tra autorità nazionali e giudice internazionale, dopo la sentenza della Grande Chambre sul caso Lautsi, vede la netta prevalenza delle prime sul secondo. Come osserva Ventura, la Lautsi del 18 marzo 2011 può essere riguardata come il ritorno del pendolo, dopo l'estremo toccato nel 2009.<sup>62</sup> Come già è stato sottolineato, un ritorno caratterizzato da un ampio margine di apprezzamento garantito alle autorità nazionali controllate dalle maggioranze rischia, però, di svuotare di sostanza il sistema internazionale e la sua vocazione a proteggere le minoranze, già svantaggiate, dalla logica sottesa alla democrazia maggioritaria. A ciò si aggiunga che la funzione di indirizzo della Corte nei confronti dei legislatori nazionali sembra essere ancora alquanto debole, come testimoniano le leggi del 2011 sul divieto del burqa in Francia<sup>63</sup> e in Belgio,<sup>64</sup> per nulla condizionate dalla sentenza di condanna del 2010 contro la Turchia nel caso Arslan.

L'insieme di tali considerazioni fanno dunque supporre che la Corte non sia ancora in grado, incidendo sull'assetto normativo interno degli Stati membri, di assicurare un più adeguato livello generale di pluralismo religioso, e che la sua azione spesso non sia capace di contrastare in maniera convincente la convinzione che le scelte della maggioranza non siano necessariamente sempre legittime<sup>65</sup> e congrue rispetto alla domanda di eguale libertà religiosa e di coscienza richiesta dalle moderne democrazie costituzionali.

no, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali.3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni».

<sup>62</sup> Cfr. M. VENTURA, *Religione e integrazione europea*, in G. E. Rusconi (a cura di), *Lo Stato secolarizzato nell'età post-secolare*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 327 ss.

<sup>63</sup> Loi n. 2010-1192, 11 oct. 2010 *interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, JO, 12 oct. 2010, p. 18344.

<sup>64</sup> L. 1 juin. 2011, in MP, 13 jul.2011.

<sup>65</sup> Cfr. V. ZAGREBELSKY, *Pace sociale e margine di apprezzamento dei Governi nelle questioni di natura religiosa e morale*, «Quad. dir. pol. eccl.», 1 (2013), pp. 295-302.