

RECENTI ORIENTAMENTI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO IN MATERIA DI LIBERTÀ RELIGIOSA COLLETTIVA

Adelaide Madera
Università di Messina

Abstract: This paper analyzes the key role played by the European Court of Human Rights case law in the management of religious freedom in a globalized and multi-religious society. Its current hermeneutical trends show its growing attention not only to religious freedom of individuals but also to the dynamics concerning collective religious freedom, both in relation to the protection of the autonomy of religious organizations and the concrete guarantees offered to the collective exercise of religious freedom at the level of the national laws. Two recent decisions investigate the limit up to which the Court can be entrusted with the delicate balance between unity and diversity, without unduly interfering with the various national identities and legal regimes recognized as appertaining to the Churches.

Keywords: European Court of Human Rights, Collective Religious Freedom, National Identities, Legal Regimes Recognized to the Churches, Anti-Discrimination Law.

Abstract: Il presente contributo analizza il ruolo chiave rivestito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella definizione degli strumenti di gestione della libertà religiosa in una società globalizzata e multi-religiosa. Le attuali traiettorie ermeneutiche seguite dalla Corte mostrano la sua crescente attenzione non solo per la libertà religiosa individuale ma altresì per le dinamiche che concernono la libertà religiosa collettiva, con riguardo sia alla tutela dell'autonomia delle organizzazioni confessionali sia alla verifica delle concrete garanzie offerte all'esercizio della libertà religiosa collettiva a livello di singole legislazioni nazionali. Due recenti decisioni indagano sul punto limite fino a cui la Corte può prendere in carico il delicato equilibrio fra unità e diversità, senza indebitamente interferire con le diverse identità nazionali e con i regimi giuridici riconosciuti alle Confessioni.

Keywords: Corte europea dei diritti dell'uomo, libertà religiosa collettiva, identità nazionali, regimi giuridici riconosciuti alle Confessioni, diritto antidiscriminatorio.

SOMMARIO: 1. La tutela della dimensione istituzionale della libertà religiosa e il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 2. Il nuovo regime giuridico riconosciuto alle Confessioni religiose in Ungheria al vaglio della Corte: la pronunzia *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*. – 3. L'impatto della libertà religiosa collettiva su quella individuale. – 4. Il sistema della registrazione dei gruppi confessionali. – 5. Forme di cooperazione fra Stato e Confessioni e differenze di trattamento relative al godimento di *material advantages*. – 6. Regime fiscale riconosciuto ai *public religious worship places* e istanze di accomodamento della specificità confessionale: la pronunzia *Church of Jesus Christ Latter-Day v. United Kingdom*. – 7. Diritto antidiscriminatorio, identità nazionali e supervisione europea. – 8. L'estensione del margine di apprezzamento, il controllo "qualitativo" della Corte ed il dialogo con i decisori e i legislatori nazionali.

1. LA TUTELA DELLA DIMENSIONE ISTITUZIONALE DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA E IL RUOLO DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Le dinamiche che concernono la componente istituzionale del fenomeno religioso, alla luce delle contrapposte istanze di diversità religiosa e coesione sociale presenti nell'attuale società europea¹, polarizzano crescentemente il dibattito dottrinale e giurisprudenziale, costituendo una nuova sfida con cui deve misurarsi un già fragile equilibrio fra identità nazionali e dimensione europea, fra leggi religiosamente neutrali e istanze di accomodamento religioso, visibilità pubblica delle presenze confessionali più "rassicuranti"² e rivendicazioni minoritarie³. A fronte di tali fenomeni, risulta ondivago il ruolo chiave rivestito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella definizione degli strumenti di gestione della libertà religiosa in una società globalizzata e multireligiosa. La Corte di Strasburgo, infatti, sebbene chiamata inizialmente ad operare sul terreno della tutela transnazionale dei diritti umani, sta sempre più assumendo, nel nostro ambito di interesse, il ruolo di canale preferenziale per la valutazione dello spazio da accordare alle istanze di libertà religiosa anche in chiave collettiva⁴.

¹ Cfr. ZUCCA, L., *A Secular Europe: Law and Religion in the European Constitutional Landscape*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 156-159.

² Cfr. FIORITA, N., LOPRIENO, D., «Introduzione», in FIORITA, N., LOPRIENO, D. (a cura di), *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009 («Collana Atti»), pp. 1-10.

³ Cfr. VENTURA, M. «L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea», in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, n. 2 (2014), p. 298.

⁴ Cfr. SCHOUPPE, J.P., «La dimension collective et institutionnelle de la liberté religieuse à la lumière de quelques arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme», in *Revue trimestrielle*

Siffatto ruolo va coordinato sia con il “*recent institutionalizing of the dialogue with religious organizations by the Lisbon Treaty*” sia con un emergente processo di “*judicialization of politics*” in cui gli organi giudiziari vengono sempre più delegati della risoluzione di “*public policy questions*”, la cui tutela transita dalle procedure tipiche di una società democratica all’arena giudiziaria, rinforzando la “*militant dimension*” del sistema convenzionale europeo⁵, ma pure innestando un “conflitto” con riguardo “all’individuazione dei soggetti legittimati ad interpretare i diritti dell’uomo”⁶.

Diversi studi hanno tentato di ricostruire le più recenti traiettorie ermeneutiche seguite dalla Corte, individuando, alla luce di una ricostruzione del contesto politico-storico-culturale, l’evoluzione da un approccio più cauto ad

des droits de l’homme, 63 (2005), pp. 611-633; GARLICKY, L. «Collective Aspects of the Religious Freedoms: Recent Developments in the Case Law of The European Court of Human Rights», in SAJO, A. (Ed.), *Censorial Sensitivities: Free Speech and Religion in a Fundamentalist World*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2007, p. 218 ss. Per una più ampia disamina della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di libertà religiosa, si vedano BELGIORNO, M. G., «La libertà religiosa nelle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo», in TOZZI, V. (a cura di), *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, Edisud, Salerno, 1990, p. 529 ss.; BERLINGÒ, S., «Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell’Europa. Diritto, diritti e convivenza», in *il Regno*, n. 3 (2002), p. 91 ss.; CARTABIA, M., *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali delle Corti europee*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 67-90; DUFFAR, J.; in EMILIANIDES, A., *Religious freedom in the European Union*, Peeters, Leuven, 2011, p. 3 ss.; LEVINET, M. «Société démocratique et laïcité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme», in GONZALEZ, G., (dir.) *Laïcité, liberté de religion et Convention européenne des droits de l’homme*, Bruylant-Nemesis, Bruxelles, 2006, p. 81 ss.; EVANS, C., *Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2001; FUHRMANN, W., «Perspectives on Religious Freedom from the Vantage Point of the European Court of Human Rights», in *B.Y.U. Law Review* (2000), p. 829 ss.; LUGLI, M., PASQUALI CERIOLI, J., PISTOLESI, I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi. Modelli. Giurisprudenza*, II ed., Torino, 2012; MARGIOTTA BROGLIO, F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei Diritti dell’Uomo*, Giuffrè, Milano, 1967; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La (non) protezione dell’identità religiosa nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo», in MAZZOLA, R. (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo in materia di libertà religiosa*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 55-85; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «Limitations on Religious Freedom in the Case Law of the European Court of Human Rights», in *Emory Int’l Law Review*, 19 (2005), pp. 587-636; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa», in *Rivista Internazionale dei diritti dell’uomo* (1993), p. 335 ss.; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Libertad de expresión y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, n. 1 (2008), pp. 15 ss.; PARISI, M., «La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa», in MACRÌ, G., PARISI, M., TOZZI, V. (a cura di), *Diritto ecclesiastico europeo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 155-203.

⁵ Cfr. HIRSHL, R., «The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts», in *Annual Review of Political Sciences*, vol. 11 (2008), pp. 93-118; C. UNGUREANU, «Introduction», in UNGUREANU, C., ZUCCA, L. (Eds.), *Law, State and Religion in the New Europe: Debates and Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 10.

⁶ Cfr. FERRARI, S., «Sul crocifisso e su molto altro. Le sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo», in *il Regno*, n. 6 (2011), pp. 191 ss.

uno di carattere sostanzialistico⁷. Non si possono, comunque sia, trascurare le incertezze prodotte da una prospettiva che rimane casistica ed espone il processo decisionale ad un elevato livello di incertezza, in assenza di parametri univoci che ne indirizzino il percorso.

La Corte europea finora ha dimostrato di volere il più possibile mantenere l'assetto relativo alla disciplina del fattore religioso previsto nei singoli Stati europei. Al tempo stesso, il ruolo della Corte oscilla fra "universalità e sussidiarietà"⁸, fra la tentazione di "produrre diritto" ed il compito di "rendere giustizia" nei suoi orientamenti giurisprudenziali⁹: in tal senso essa viene talora accusata di comportarsi come una quarta istanza e di sostituire la sua interpretazione a quella delle Corti nazionali. La "garanzia di proporzionalità" affermata a livello europeo¹⁰ si declina infatti sia come ad "*hoc balancing*" sia come "*categorical balancing*", con il rischio addirittura di ricadere in un processo meccanico di misurazione di costi e benefici¹¹. La metodologia operativa è infatti quella del ricorso a "*multi-pronged tests*", che si concretizzano in parametri flessibili, in vista del bilanciamento di valori in conflitto, pure alla luce della sensibilità culturale, sociale, religiosa specifica delle singole dimensioni nazionali¹².

Si è inoltre ritenuto che la Corte va acquisendo in misura crescente il ruolo di vaglio delle ipotesi di tutela statale assente o inadeguata non solo in materia di libertà individuali ma pure collettive¹³. In effetti, la semplificazione delle modalità di accesso alla Corte, in uno con l'ingresso di nuovi paesi nel Consiglio d'Europa, ha determinato un significativo incremento dei casi ad essa sot-

⁷ Cfr. VENTURA, M., «Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi», in MAZZOLA, R. (a cura di), *Diritto e religione in Europa...*, p. 345; PASQUALI CERIOLO, J., «La tutela della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (gennaio 2011), pp. 1-20.8

⁸ Cfr. MANCINI, S., «La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle corti», in *Giur. Cost.*, n. 5 (2009), p. 4056.

⁹ Cfr. TULKENS, F., «Questioni teoriche e metodologiche sulla natura e l'oggetto delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo», in MAZZOLA, R. (a cura di), *Diritto e religione in Europa...*, pp. 87-102.

¹⁰ Cfr. COLAIANNI, N., «Voci in dialogo: organizzazioni, istituzioni di tendenza e diritti delle parti. Seconda voce», in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, n. 1 (2013), p. 235.

¹¹ Cfr. TULKENS, F., «Questioni teoriche e metodologiche...», p. 93; DE SCHUTTER, O., TULKENS, F., «Rights in Conflict: the European Court of Human Rights as a Pragmatic Institution», in BREMS, E. (Ed.), *Conflicting between Fundamental Rights*, Intersentia, Antwerp-Oxford-Portland, 2008, pp. 169-216.

¹² Cfr. GERARDS, J.H., «Judicial Deliberations in the European Court of Human Rights», in *East European Human Rights Review*, vol. 17, n. 1 (2011), pp. 1-58; MCCREA, R., *Religion and the Public Order of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 130.

¹³ Cfr. DOMIANELLO, S., «Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo», in DE OTO, A., BOTTI, F. (a cura di), *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*, Bononia University Press, Bologna, 2007, pp. 359-360.

toposti, un'espansione del suo ambito operativo, ma pure una maggiore eterogeneità nella sua composizione, con riflessi sulla individuazione degli *standards* comuni di tutela. Il dinamico rapporto fra decisori nazionali e parametri europei si tramuta in causa di conflitti, venendo tale supervisione esterna percepita come una sorta di "censura" di alcuni modelli nazionali di rapporti fra Stato e Confessioni¹⁴, nel momento in cui gli interessi emergenti non corrispondono a quelli maggioritari. Ci si interroga pertanto sul punto limite fino a cui la Corte può prendere in carico il delicato equilibrio fra unità e diversità, rivestendo il ruolo improprio di "*standard setter*"¹⁵ (e spostando il suo tiro dalle "*bad decisions*" alle "*bad laws*", e da un approccio "individualizzato" ad uno sistemico"¹⁶), senza indebitamente interferire con le diverse identità nazionali e con i regimi giuridici riconosciuti alle Confessioni¹⁷. Infine ci si chiede fino a che punto la Corte possa correggere presunte soluzioni "ingiuste" alla luce del diritto convenzionale in vista di un bilanciamento sostenibile fra diritti ecclesiastici nazionali e parametri comuni a livello europeo. Un atteggiamento di *judicial activism* risulta in particolare ricorrente quando la Corte si confronta con la peculiare situazione di quei regimi che stanno affrontando una transizione "*from a totalitarian State to democracy and the rule of law*"¹⁸. In questi casi assume spesso un peso determinante, ai fini del riconoscimento di quelle garanzie minimali che prevengono ingiustificabili restrizioni della libertà religiosa in forma collettiva, lo strumento della registrazione delle Confessioni religiose, che si presta peraltro a trasformarsi da strumento di facilitazione della libertà religiosa, a pervasivo mezzo di controllo della libertà dei gruppi. Resta fermo, comunque sia, l'indirizzo della Corte volto a sanzionare quelle legislazioni nazionali poco inclini ad offrire a tutti i gruppi confessionali un livello di protezione adeguato agli *standards* europei¹⁹. Al tempo stesso non è mancato chi ha sollevato il dubbio dell'utilizzo

¹⁴ Cfr. FERRARI, S., «La Corte di Strasburgo e l'art. 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza», in MAZZOLA, R. (a cura di), *Diritto e religione in Europa...*, p. 45.

¹⁵ Cfr. FERRARI, S., «La Corte di Strasburgo e l'art. 9 della Convenzione europea...», pp. 51-52.

¹⁶ Cfr. SADURSKI, W., «Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgements», in *The University of Sidney, Sydney Law School, Legal Studies Research Papers* (2008), pp. 1-48.

¹⁷ Cfr. EVANS, C., HOOD, A., «Religious Autonomy and Labour Law: A Comparison of the Jurisprudence of the United States and the European Court of Human Rights», in *Oxford Journal of Law and Religion*, vol. 1, n. 1 (2012), pp. 81-107.

¹⁸ Cfr. CASUSCELLI, G., «Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?» in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (settembre 2011), p. 17, nel sito <www.statoechiese.it>; RAINEY, B., WICKS, E., OVEY, C., *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 427-431; FERRARI, S., «La Corte di Strasburgo e l'art. 9 della Convenzione europea...», p. 29.

¹⁹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione IV, 12 maggio 2009 (ric. n. 6303/05), *Masaev*

di un “*double standard*” da parte della Corte, che sembra riconoscere un più ampio margine di apprezzamento agli originari Stati membri nella regolazione del regime riconosciuto alle minoranze religiose a fronte di un maggiore rigore adottato nelle decisioni concernenti i paesi est-europei, nelle quali la Corte sembra più propensa ad assumere un ruolo “quasi costituzionale”²⁰.

2. IL NUOVO REGIME GIURIDICO RICONOSCIUTO ALLE CONFESIONI RELIGIOSE IN UNGHERIA AL VAGLIO DELLA CORTE: LA PRONUNZIA *MAGYAR KERESZTÉNY MENNONITA EGYHÁZ AND OTHERS V. HUNGARY*

Sia pure nella sua frammentarietà, il crescente spostamento dell’interesse della Corte dalla libertà religiosa individuale a quella collettiva si è concretizzato in due distinti indirizzi, che mettono alla prova il dovere statale di mantenimento di un atteggiamento di neutralità ed equidistanza verso tutte le Confessioni religiose, alla luce del delinearsi di “nuovi diritti” afferenti sia ai singoli sia ai gruppi e dei “nuovi obblighi” ricadenti sugli Stati membri²¹. Preliminarmente, la Corte ha riconosciuto l’incompetenza statale ad interferire in ambiti strettamente riservati all’autonomia delle Confessioni; essa si è però rapidamente spostata dal piano della libertà religiosa negativa a quello dell’esercizio della stessa in forma positiva, procedendo ad una verifica delle concrete garanzie offerte all’esercizio della libertà religiosa collettiva a livello di singole legislazioni nazionali.

Sotto quest’ultimo profilo, la Corte è stata spesso chiamata a valutare fino a che punto sistemi di diritto ecclesiastico che prevedono “diversi livelli di eguaglianza”²² delle Confessioni siano compatibili con il sistema di garanzie

v. Moldova; Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione I, 5 ottobre 2006 (ric. n. 72881/01), Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia; Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione I, 1 ottobre 2009 (ricorsi nn. 76836/01, 32782/03), Kimlya et alii c. Russia; Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione I, 5 aprile 2007 (ric. n. 18147/02), Church of Scientology Moscow v. Russia. Si vedano AHDAR, R., LEIGH, I., *Religious Freedom in The Liberal State*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 407; HALSTEAD, P., *Unlocking Human Rights*, Routledge, Abington, 2014, p. 350 ss.; RICHARDSON, J.T., SHOEMAKER, J., «The European Court of Human Rights, Minority Religions and the Construction of Religious Freedom», in BARKER, E. (Ed.), *The Centrality of Religion in Social Life. Essays in Honour of James A. Beckford*, Ashgate, Farnham, Surrey, 2008, p. 103 ss.

²⁰ Cfr. LIKES, V.A., RICHARDSON, J.T., «The European Court of Human Rights, Minority Religions and New v. Original Member States», in RICHARDSON, J.T., BELLANGER, F., *Legal Cases, New Religious Movements and Minority Faiths*, Ashgate, Farnham, Surrey, 2014, p. 1996 ss.; POLLICINO O., «New Emerging Judicial Dynamics of the Relationship between National and European Courts after the Enlargement of Europe», Jean Monnet Working Paper 14 (2008), pp. 1-74.

²¹ Cfr. CASUSCELLI, G., «Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano...», p. 10; CARTABIA, M., «I “nuovi” diritti», in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (febbraio 2011), p. 17, nel sito <www.statocchiese.it>.

²² Cfr. MARGIOTTA BROGLIO, F., «Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione Europea»,

offerto a livello europeo, alla luce dell'obbligo di neutralità ed imparzialità verso tutte le organizzazioni confessionali ricadente su uno Stato autenticamente democratico e pluralista: siffatto obbligo è tuttavia suscettibile di plurali letture interpretative, in grado di offrire giustificazioni ad un ruolo minimale o più attivo nella gestione del pluralismo religioso.

La recente pronunzia Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary si inserisce in siffatto filone giurisprudenziale, evidenziando il corto circuito tra i principi di neutralità e pluralismo, convenzionalmente affermati, ed esigenza del rispetto di specifiche identità nazionali²³. Tale pronunzia testimonia un peculiare angolo prospettico della Corte, volto alla tutela della dimensione collettiva della libertà religiosa sotto i profili delle positive ricadute del regime giuridico goduto dalle Confessioni sulla libertà religiosa individuale, e della connessione fra la possibilità di accesso a uno statuto giuridico stalmente garantito alle Confessioni e il godimento di altri benefici alla luce del diritto nazionale, sempre in vista di un trattamento non discriminatorio delle diverse appartenenze fideistiche²⁴.

Il sistema ungherese di protezione della libertà religiosa oscilla storicamente fra l'adozione di regimi più tolleranti e più restrittivi: recenti riforme, mirate a prevenire abusi della qualifica della "religiosità" da parte di presunte "business sects", interessate a fruire dei benefici fiscali stalmente riconosciuti, hanno cancellato il più liberale regime di registrazione del 1990, sostituendolo con un sistema più restrittivo, in ragione di presunti "real social needs", ma al tempo stesso foriero di un impatto "highly problematic from a human right perspective"²⁵. Nel 2011, l'Ungheria si è dotata di una nuova Costituzione, che introduce, fra l'altro, *transitional provisions* concernenti lo statuto delle

in MARGIOTTA BROGLIO, F., MIRABELLI, C., ONIDA, F., *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 182.

²³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione II, 8 aprile 2014 (ricorsi nn. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56851/12), Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, in cui la Corte ha riscontrato una violazione degli articoli 9 e 11 nella legge ungherese sulla libertà religiosa del 2011, che ha previsto la de-registrazione e un nuovo procedimento di registrazione dei gruppi religiosi ricorrenti, il trattamento differenziato di taluni gruppi sotto il profilo della possibilità di cooperare con lo Stato e del riconoscimento di taluni benefici per lo svolgimento di attività religiose, in contraddizione con il dovere di neutralità statale, in quanto le misure impugnate non corrispondono ad un pressante bisogno sociale.

²⁴ Cfr. URTZ, R., «Worthy of a second look? The Chamber judgement in the Hungarian church re-registration case», nel sito <<http://echrblog.blogspot.it>>.

²⁵ Cfr. URTZ, R., «The Pendulum of Church-State Relations in Hungary», in CUMPER, P., LEWIS, T. (Eds.), *Religion, Rights and Secular Society*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2012, pp. 189-214; URTZ, R., «Hungary's New Constitution and its New Law on Freedom of Religion and Churches: The Return of the Sovereign», in *B.Y.U. Law Rev.* (2012), p. 931 ss.; Cfr. SCHANDA, B., «Religion and State in the Candidate Countries to the European Union: Issues Concerning Religion and State in Hungary», in *Sociology of Religion*, 64(3) (2003), p. 341 ss.

Confessioni religiose²⁶, e di una nuova legge generale in materia di libertà religiosa. Il *Church Act* del 2011, entrato in vigore l'1 gennaio 2012 e più volte emendato²⁷, ha rimpiazzato il precedente regime di registrazione delle Confessioni previsto nel 1990, producendo una dicotomia nel trattamento delle comunità religiose. A parte le Confessioni riconosciute *ex lege* (e ricomprese nell'*Appendix* al *Church Act* del 2011), le altre organizzazioni confessionali perdono il precedente *status*, e vengono considerate come semplici associazioni svolgenti attività religiose²⁸. Per riacquistare lo *status* di Chiese esse sono tenute a sottoporsi ad una procedura di nuova registrazione fondata su parametri più stringenti (requisito numerico e radicamento sul territorio). Ne deriva una drastica riduzione del numero delle Confessioni riconosciute. Volendo ampliare la discrezionalità dello Stato, il nuovo assetto normativo opta per uno spostamento delle competenze in materia di registrazione dall'autorità giudiziaria ad una qualificata maggioranza parlamentare²⁹. Tale sistema sembra rafforzare lo storicamente consolidato assetto dei rapporti Stato-Confessioni, accordando un trattamento preferenziale a quei gruppi maggioritari più forte espressione dell'identità nazionale, e malcelando un atteggiamento di diffidenza verso le *small Churches*³⁰. Tuttavia, una decisione del 28 dicembre 2012 della Corte Costituzionale ungherese ha dichiarato l'illegittimità delle *transitional provisions* che riconoscevano al Parlamento l'autorità di identificare le Chiese riconosciute e privavano alcuni gruppi confessionali del loro *status* di Chiese. Una ulteriore pronuncia del 26 febbraio 2013 ha annullato le previsioni del *Church Act* che revocavano a tali Confessioni lo stato giuridico di Chiesa. Il potere parlamentare di assicurare uno "*special Church status*" è stato tuttavia reintrodotta con il Quarto Emendamento alla Legge Fondamentale, entrato in vigore l'1 aprile 2013, che distingue tra "Chiese" - ossia quelle organizzazioni con le quali lo Stato coopera per la realizzazione di fini comuni - e le "altre organizzazioni svolgenti attività religiose". Il *Church Act*, così come emendato con effetto dall'1 agosto 2013, distingue a sua volta nell'ambito delle comunità religiose le "*incorporated Churches*" e le "*organizations performing religious activities*".

²⁶ Si veda l'art. 21(1) delle Norme Transitorie della Legge Fondamentale, che investe il Parlamento del potere di identificare le Chiese riconosciute e determinare i criteri per il futuro riconoscimento delle Chiese.

²⁷ Le più recenti modifiche al testo normativo risalgono all'1 agosto e all'1 settembre 2013.

²⁸ Cfr. UTTZ, R., «Hungary's New Constitution and its New Law on Freedom of Religion and Churches...», p. 960, dove sottolinea come tale regime non sia tra l'altro pienamente compatibile con la struttura organizzativa delle Confessioni a base gerarchica, imponendo regole di democraticità interna.

²⁹ Cfr. UTTZ, R., «Hungary's New Constitution and its New Law on Freedom of Religion and Churches...», p. 949.

³⁰ Cfr. UTTZ, R., «Hungary's New Constitution and its New Law on Freedom of Religion and Churches...», p. 934.

Le comunità religiose possono accedere allo *status* di *incorporated Churches* solo in seguito a decisione discrezionale del Parlamento, purché rispondano a specifici parametri relativi alla consistenza numerica (i membri devono essere almeno lo 0,1 della popolazione nazionale) ed al periodo di presenza sul territorio (100 anni di esistenza o funzionamento per venti anni sul territorio nazionale); devono altresì provare il loro scopo e la loro capacità di cooperare con lo Stato per fini pubblici (alla luce del loro statuto, del numero dei membri, delle attività previamente svolte e dell'accessibilità di tali attività ad un ampio numero di cittadini); diversamente potranno godere solo dello *status* di organizzazioni religiose. La procedura per il riconoscimento come "*incorporated Churches*" è stata a sua volta emendata³¹. Il Quinto Emendamento alla legge fondamentale (entrato in vigore l'1 ottobre 2013) ha inoltre affermato che ogni individuo è legittimato a costituire entità finalizzate allo svolgimento di attività religiose e lo Stato può cooperare con alcune di queste entità per il perseguimento di fini comunitari, conferendo loro lo *status* di *incorporated Churches*. Per mitigare le difformità di trattamento, tutte le organizzazioni sono state riunite sotto la denominazione di comunità religiose dalla Legge Fondamentale. Permane peraltro, fra le due tipologie di strutture confessionali, una differenza chiave inerente all'accesso ai fondi pubblici, a benefici di carattere fiscale (fra cui la possibilità di beneficiare dell'uno per cento dell'imposta sul reddito personale destinato dai fedeli) e a ulteriori facilitazioni riguardanti l'esercizio di attività religiose, di istruzione, nonché la pubblicazione di materiale religioso e la produzione e il *marketing* di oggetti legati al culto: la riconquista puramente nominale di uno *status* giuridico connotato dalla religiosità non si estende al trattamento preferenziale di cui beneficiano solo le *incorporated Churches*.

3. L'IMPATTO DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA COLLETTIVA SU QUELLA INDIVIDUALE

La Corte di Strasburgo delinea la dimensione collettiva della libertà religiosa quale riconoscimento alle comunità religiose della possibilità di costituirsi in forme organizzative strutturate e capaci di autoregolazione (pure in vista della interiorizzazione da parte dei fedeli di norme di natura escatologica). L'autonoma esistenza delle comunità religiose è infatti reputata dalla Corte "*indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords*"; si valorizza altresì il nesso fra la libertà religiosa e quella associativa³² (suscettibile di essere circoscritta solo

³¹ Gli emendamenti sono riportati in Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione II, 8 aprile 2014 (ricorsi nn. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56851/12), Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary, § 31.

³² Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sezione I, 13 dicembre 2001 (ric. n. 45701/99), Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez.

in presenza di “*compelling reasons*”, che vincolano l’interferenza statale alla sussistenza dell’elemento della “necessità” e del “pressante bisogno sociale”), e pure la sua protezione in sede giudiziaria, quale “*possibility of ensuring judicial protection of the community, its members and its assets so that the article 9 must be seen not only in the light of article 11 but also in the light of article 6*”³³. Il riconoscimento di tale autonomia viene strettamente collegato sia alla tutela dell’identità confessionale, sia allo stesso “buon funzionamento” di un sistema improntato alla democrazia³⁴. La dimensione istituzionale è pertanto una specifica manifestazione della libertà religiosa, rispetto alla quale sussiste un obbligo di neutralità dello Stato, quale “neutrale ed imparziale organizzatore dell’esercizio delle varie religioni, fedi e credenze” in relazione al suo ruolo di “garante dell’ordine pubblico, dell’armonia religiosa e della tolleranza in una società democratica”³⁵. Risultano quindi vietate forme di interferenza statale sulla legittimità dei diversi sistemi fideistici, sull’esercizio della libertà di ingresso e recesso da organizzazioni religiose³⁶ e sui conflitti interconfessionali³⁷. Il ruolo dello Stato non sarebbe infatti quello di risolvere le tensioni fra i gruppi religiosi frenando il pluralismo, bensì quello di assicurare condizioni che garantiscano la reciproca tolleranza³⁸.

Al tempo stesso, la Corte valorizza un *religious-freedom focused approach*³⁹, per cui un indebolimento della protezione della dimensione collettiva di tale libertà si tradurrebbe inevitabilmente in un affievolimento della stessa libertà religiosa individuale⁴⁰. E’ stato segnalato a tal proposito un atteggiamento di in-

V, 22 gennaio 2009 (ricorsi n. 412/03 e 35677/04), Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) v. Bulgaria.

³³ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Sezione I, 27 marzo 2002 (ric. n. 45701/99), Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova. Cfr. sul tema TOSCANO, M., «La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo: prime linee di lettura», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista Telematica* (marzo 2008), pp. 1-29.

³⁴ Cfr. Cfr. CASUSCELLI, G., «Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano...», p. 7.

³⁵ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Chambre, 13 febbraio 2003 (Ricorsi nn. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98), Refah Partisi and others v. Turkey.

³⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell’Uomo, Sezione V, 14 giugno 2007 (ric. n. 77703/01), Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine

³⁷ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Sez. V, 22 gennaio 2009 (ricorsi nn. 412/03 e 35677/04), Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) v. Bulgaria.

³⁸ Cfr. TULKENS, F., «The European Convention of Human Rights and Church State Relations. Pluralism vs Pluralism», in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale, Rivista telematica* (febbraio 2011), nel sito www.statochiese.it, pp. 10-11.

³⁹ Cfr. EVANS, C., «Religious freedom in European Human Rights Law: the Search for a Guiding Conception», in JANIS, M. W., EVANS, C. (Eds.), *Religion and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1999, p. 80 ss.

⁴⁰ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Chambre, 26 ottobre 2000 (ric. n. 30985/96), Hasan e Chaush c. Bulgaria. Si veda LICASTRO, A., *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell’Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 69.

sofferenza della Corte verso forme di “diluizione” della libertà religiosa in forma collettiva⁴¹. L'esigenza di una forte protezione dei gruppi religiosi, necessaria in una società democratica, è giustificata proprio in virtù della capacità rafforzativa del soddisfacimento della libertà religiosa individuale; essa tuttavia non può essere suscettibile di tradursi nel riconoscimento di “riserve incontaminate di competenza”⁴²; i recenti interventi della Corte di Strasburgo hanno manifestato viva sensibilità verso le istanze di autodeterminazione individuale alla luce dell'affermazione dell'intangibilità dei “diritti umani”⁴³, il cui rispetto costituisce l'onere di cui le Confessioni religiose sono imprescindibilmente gravate in virtù della loro partecipazione alla società civile⁴⁴. Alla luce dell'emergente approccio “procedurale” del giudice europeo, potenzialmente incisivo sui limiti ed i contenuti dell'esercizio della libertà religiosa in forma collettiva⁴⁵, lo Stato assume il compito di ponderare le istanze confessionali di “protezione esterna” nell'ambito del processo di adozione di modelli improntati ad una laicità positiva, soprattutto quando le modalità di esercizio di tale libertà hanno potenziali ricadute sui diritti e sulle libertà fondamentali di terzi⁴⁶, mediante un attento bilanciamento della pluralità di interessi coinvolti caso per caso⁴⁷.

Nel caso di specie, la Corte europea individua una positiva obbligazione incombente sullo Stato di attivare un sistema di riconoscimento che faciliti l'acquisizione del riconoscimento della personalità giuridica delle comunità religiose. Essa pertanto manifesta sollecitudine verso il nesso fra statuto giuridico goduto dalla Confessione a livello nazionale e incidenza sulla libertà di manifestazione di religione del singolo, nel momento in cui la prima conduce a creare un'immagine negativa degli aderenti ad alcuni gruppi confessionali: siffatto

⁴¹ Cfr. EVANS, C. «Individual and Group Religious Freedom in the European Court of Human Rights: Cracks in the Intellectual Architecture», in *J. L. & Religion*, vol. 26 (2010-2011), p. 335; MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «Religious Liberty in European Jurisprudence», in HILL, M. (Ed.), *Religious Liberty and Human Rights*, University of Wales Press, Cardiff, 2002, p. 116.

⁴² Cfr. DOMIANELLO, S. «Conclusioni. Salutari esercizi di liberalismo nel “farsi” del diritto antidiscriminatorio in materia di religione», in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, n. 1 (2013), p. 241.

⁴³ Cfr. TORFS, R., «Ideali e diritto canonico», in *Daimon*, vol. 4 (2004), p. 97.

⁴⁴ Cfr. MADERA, A., «Il principio di autonomia confessionale: baluardo di una effettiva libertà di autodeterminazione? Una analisi comparativa delle pronunzie della Corte Suprema USA e della Corte di Strasburgo», in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXX (2014), pp. 561-599.

⁴⁵ Cfr. COGLIEVINA, S., RUSCAZIO, M. C., «Libertà di insegnamento nelle università di tendenza: una singolare lettura della Corte, tra ragioni procedurali e diritti sostanziali. Il caso “Lombardi Vallauri c. Italia”» in MAZZOLA, R. (a cura di), *Diritto e religione in Europa...*, p. 197.

⁴⁶ Cfr. KYMLICKA, W., *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 26; DOMIANELLO, S., «Conclusioni...», p. 239.

⁴⁷ Cfr. DURHAM, W.C., KIRKHAM, D.M., *European Issues Rulings in two German Church Employment Cases*, nel sito <www.iclrs.org>; TOSCANO, M., «La discriminazione religiosa del lavoratore nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo», in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, n. 1 (2013), pp. 43-53.

statuto costituisce infatti “la chiave della reputazione sociale” dei gruppi altrimenti esposti ad essere percepiti sotto la luce sfavorevole di sette, amplificando i pregiudizi verso gli aderenti⁴⁸.

La visione “forte” della libertà collettiva delineata dalla Corte si estende altresì fino a percepire le associazioni religiose non solo come tramite per la realizzazione di fini religiosi individuali, bensì anche quali strumenti che “*provide a context for the development of individual self-determination and serve pluralism in society*”⁴⁹, e quali veicoli atti a consentire agli individui di seguire decisioni collettive per realizzare progetti comuni fondati su valori condivisi. A tal fine, la Corte non può accettare che i membri di alcune Confessioni si considerino “tollerati” e non “benvenuti”⁵⁰. La Corte accoglie pertanto l’orientamento secondo cui l’impatto derivante da una valutazione pubblica negativa può influenzare il rischio del consolidamento di stereotipi, incoraggiando forme di intolleranza⁵¹.

4. IL SISTEMA DELLA REGISTRAZIONE DEI GRUPPI CONFENSIONALI

La Corte è in passato intervenuta in tema di registrazione e riconoscimento delle Confessioni religiose, sia quando la mancata registrazione si traduceva in una indebita interferenza statale in un conflitto interreligioso, sia nei casi in cui risultava rintracciabile un inscindibile nesso fra la mancata registrazione e le sue sostanziali incidenze sulla possibilità di esercitare i diritti più strettamente connessi all’esercizio della libertà religiosa da parte dei fedeli⁵². La precisazione di *standards* rigorosamente definiti a livello nazionale non può infatti intaccare la possibilità per il gruppo confessionale di svolgere “*the full range of religious activities and activities normally exercised by registered non-governmental entities*”⁵³. In quest’ultimo caso, la Corte sembra infatti vincolare gli Stati ad un

⁴⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione II, 8 aprile 2014 (ricorsi nn. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56851/12), *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary*, § 92.

⁴⁹ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione II, 8 aprile 2014 (ricorsi nn. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56851/12), *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary*, § 93.

⁵⁰ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione II, 8 aprile 2014 (ricorsi nn. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56851/12), *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary*, §94.

⁵¹ Cfr. URTZ, R., «Worthy of a second look...», nel sito < <http://echrblog.blogspot.it> >.

⁵² Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione Prima, 1 ottobre 2009 (ricorsi nn. 76836/01, 32782/03), *Kimlyia et alii v. Russia*; Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione I, 10 giugno 2010 (ric. 302/02), *Jehovah’s Witnesses of Moscow et alii v. Russia*; Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione I, 13 dicembre 2001 (ric. n. 45701/99), *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*.

⁵³ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione V, 14 giugno 2007 (ric. n. 77703/01), *Svyato-Mykhalivska Parafiya v. Ukraine*.

vero e proprio obbligo di registrazione, non sussistente quando a questo strumento sia riconnesso solo un semplice regime più favorevole foriero di benefici ulteriori rispetto a quelli convenzionalmente riconosciuti: il suo diniego infatti rifletterebbe il “fallimento” statale nell’adempimento del suo dovere di neutralità nei riguardi di alcuni gruppi confessionali, titolari della medesima *fair opportunity* rispetto ad altri maggiormente privilegiati⁵⁴.

La Corte ha spesso valutato negativamente il ricorso alla stabilità dei gruppi confessionali o alla loro pericolosità per giustificare indebitamente forme di regressione nella tutela della libertà religiosa collettiva⁵⁵, come l’imposizione di gravose forme di nuova registrazione per gruppi religiosi che già da tempo fruivano di uno *status* giuridicamente riconosciuto. Analogamente, i ritardi, determinati da ostacoli amministrativi o burocratici, subiti dalla procedura di accesso ad una nuova registrazione, costituiscono – ad avviso della Corte – una potenziale violazione dei diritti convenzionalmente riconosciuti, costringendo taluni gruppi ad operare nelle more della conclusione della procedura in un contesto normativo meno favorevole⁵⁶.

La Corte considera con preoccupazione la specificità del caso ungherese, in ragione anzitutto dell’avvenuta de-registrazione di alcuni gruppi confessionali che già godevano dello *status* di Chiese registrate (sia pur ammettendo che la misura adottata possa rispondere ad una legittima preoccupazione statale). Il governo infatti non ha giustificato il provvedimento con l’indisponibilità di misure meno drastiche. Inoltre, avere affidato il provvedimento di nuova registrazione (o il suo potenziale rifiuto) alla competenza di un organo elettivo comporta il rischio di vincolare siffatta decisione ad eventi di carattere politico (come gli esiti delle elezioni): la legittimità dell’imposizione di una procedura di nuova registrazione dovrebbe trovare riscontro nella sussistenza di ragioni “*compelling*” e “*weighty*”⁵⁷ e in ogni caso assicurare a tutte le Confessioni un’equa opportunità di ottenere il riconoscimento, compromessa invece da una procedura non esente da margini di discrezionalità: esigendosi la maggioranza parlamentare dei due terzi per il riconoscimento delle stesse, si avrebbe la riduzione delle comunità religiose a “*courting political parties for their favourable votes*”, inconciliabile con il dovere di neutralità statale⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. TOSCANO, M., «La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo...», p. 23.

⁵⁵ Cfr. SWEENEY, J. A., *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era*, Routledge, Abington, 2013, p. 214 ss.

⁵⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione I, 31 luglio 2008 (ric. n. 40825/98), *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria*.

⁵⁷ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Sezione I, 5 aprile 2007 (ric. n. 18147/02), *Church of Scientology Moscow v. Russia*.

⁵⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione II, 8 aprile 2014 (ricorsi nn. 70945/11, 23611/12,

In diverse occasioni, la Corte ha riconosciuto la legittimità di trattamenti di maggiore favore (o di regimi di “diseguaglianza graduata”)⁵⁹ verso alcune Confessioni nello spazio giuridico europeo: la tutela offerta dal diritto dell’Unione riflette infatti una situazione normativa differenziata a livello di legislazione nazionale, che l’Unione si impegna a non pregiudicare. Tale assetto appare ritagliato su misura per consentire l’accomodamento di sistemi che riconoscono alle fonti del diritto ecclesiastico nazionale un certo grado di specialità⁶⁰. Sia pure nel rispetto della pluralità dei modelli di regolazione dei rapporti fra Stato e Confessioni, la Corte, qualora interpellata, è tenuta però ad accertare il concreto impatto del sistema sul caso concreto e le sue ricadute sul diritto di libertà religiosa in chiave individuale, in ragione della non negoziabilità di siffatto diritto e degli altri diritti protetti dalla Convenzione⁶¹.

Alla luce del margine di apprezzamento, la legittimità di sistemi che prevedono diversi livelli di riconoscimento delle Confessioni può sussistere solo qualora essi trovino corrispondenza nella tradizione storico-culturale di un paese o in una situazione previgente alla ratifica della convenzione da parte dello Stato contraente. La “deferenza” della Corte verso il patrimonio storico-culturale nazionale (di cui le concrete modalità di regolazione dei rapporti Stato-Confessioni costituiscono una estrinsecazione)⁶² finisce col militare contro lo Stato e il “margine di apprezzamento” subisce una compressione qualora – come in determinate fattispecie – manchino di positivi riscontri i mutamenti introdotti a livello normativo (volti a rimuovere politiche promozionali del fattore religioso) siano in coerenza con la storia e la tradizione del paese⁶³.

Lo schema adottato dall’Ungheria rivela una enfattizzazione della discrezionalità della scelta dell’organo legislativo, nella quale la Corte intravede un pericolo di arbitrarità, in contraddizione con il divieto di forme di discriminazione. L’elemento chiave che induce la Corte ad un atteggiamento interventista è infatti la modifica *in peius* dello statuto giuridico di alcuni gruppi confessionali, senza che sussista alcun riscontro di una loro “pericolosità sociale”⁶⁴ giu-

26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56851/12), Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary, § 102. Cfr. URTZ, R., «Worthy of a second look...» nel sito <<http://echrblog.blogspot.it>>.

⁵⁹ Cfr. CASUSCELLI, G., «Uguaglianza e fattore religioso», in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV (1999), pp. 428 ss.

⁶⁰ Cfr. LICASTRO, A. *Unione europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 210-211.

⁶¹ Cfr. VENTURA, M., «Conclusioni...», p. 392.

⁶² Cfr. RINGELHEIM, J., «Rights, Religion and the Public Sphere: the European Court of Human Rights in Search of a Theory? », in UNGUREANU, C., ZUCCA, L. (Eds.), *State and Religion in the New Europe...*, pp. 283-306.

⁶³ Cfr. URTZ, R., «Worthy of a second look...» nel sito <<http://echrblog.blogspot.it>>.

stificativa della misura adottata: durante il periodo della loro operatività infatti nessuna azione è stata attivata nei confronti dei gruppi confessionali coinvolti, in ragione di azioni illegittime o abusive. L'impossibilità per le Confessioni di fruire di una procedura che garantisca una valutazione obiettiva da parte di un organo non politico implica altresì, contrariamente alle argomentazioni addotte dal Governo, l'esaurimento dei *domestic remedies*, soprattutto quando i gruppi confessionali non possiedono i requisiti esigiti alla luce del *Church Act* ai fini del riconoscimento.

5. FORME DI COOPERAZIONE FRA STATO E CONFESIONI E DIFFERENZE DI TRATTAMENTO RELATIVE AL GODIMENTO DI *MATERIAL ADVANTAGES*

Nell'ambito di una visione promozionale della libertà religiosa collettiva che superi una visione formale e si estenda ad una sostanziale, la libertà di manifestazione della religione viene cautamente connessa al godimento di un trattamento giuridico che faciliti la realizzazione dei fini religiosi della Confessione⁶⁵. Alla luce degli artt. 9 e 11 CEDU, non sussiste un diritto delle Confessioni a beneficiare di uno specifico statuto giuridico a livello nazionale; tuttavia trattamenti differenziati fra diverse convinzioni e manifestazioni fideistiche sono crescentemente esposti ad un più rigoroso scrutinio, ogni qualvolta differenze di trattamento relative al godimento di *material advantages* non siano fondate su ragioni valide e obiettive giustificazioni⁶⁶, onde prevenire il rischio di asseverare privilegi di cui godrebbero solo i gruppi maggioritari. Il riconoscimento spontaneo da parte dello Stato di garanzie ulteriori che si aggiungono a quelle minime esigite dal parametro convenzionale, implica, in particolare, l'espansione del campo di operatività del divieto di discriminazione, purché la fattispecie ricada nell'ambito di diritti garantiti dalla CEDU⁶⁷.

L'applicazione del margine di apprezzamento implica sicuramente la salvaguardia della prerogativa statale di avvalersi di forme di cooperazione selettiva con alcuni gruppi confessionali, purché la scelta non assuma carattere discriminatorio ma sia connessa a criteri rigorosamente accertabili. I regimi na-

⁶⁴ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sezione IV, 14 giugno 2005 (ric. n. 12282/02), *Cârnuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova*.

⁶⁵ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione I, 31 luglio 2008 (ric. n. 40825/98), *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria*; Corte Europea dei diritti dell'uomo, Sezione V, 22 gennaio 2009 (ricorsi nn. 412/03, 35677/04), *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church v. Bulgaria*.

⁶⁶ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione I, 12 marzo 2009 (ric. n. 42697/98), *Löffelmann v. Austria*; Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione I, 31 luglio 2008 (ric. n. 40825/98), *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et alii v. Austria*.

⁶⁷ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sezione I, 9 dicembre 2010 (ric. n. 7798/08), *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia*.

zionali ove sono previste forme di negoziazione bilaterale fra lo Stato e i gruppi confessionali non rimangono esenti dallo scrutinio europeo: in tale contesto, che esige una peculiare cautela in considerazione delle diversità dei sistemi statali, la neutralità pubblica implica la garanzia minimale della pubblicità dei criteri normativamente determinati di accesso ad un regime peculiare, rispondente a requisiti di oggettività e ragionevolezza, così da permettere siffatto accesso in condizioni di parità a tutti i gruppi confessionali che abbiano la medesima aspirazione⁶⁸.

Sebbene la libertà di manifestare la propria fede non conferisca alle Confessioni un diritto a godere di forme di finanziamento pubblico, la Corte, anche per questo aspetto, si orienta verso l'applicazione di uno "*strict scrutiny*", secondo cui, qualora la distribuzione di forme di sussidio o di agevolazione non sia omogenea fra i gruppi religiosi, va verificato rigorosamente che eventuali benefici alle Confessioni siano elargiti con modalità neutrali esenti da forme di discriminazione⁶⁹.

Ancora una volta, peso decisivo nella pronuncia della Corte acquisisce la cancellazione di benefici previamente riconosciuti ai gruppi confessionali, che pone gli stessi in una posizione di svantaggio, in violazione del parametro di neutralità statale; tale modifica normativa risulta tanto più irragionevole ove sia applicata – come nel caso di specie – pure a gruppi da tempo operanti sul territorio nazionale e ben conosciuti alle autorità competenti.

In particolare, il *Church Act* ungherese del 2011 ha privato le organizzazioni confessionali di taluni benefici materiali di cui godevano sotto il regime previgente, tra cui eminente rilievo assume la partecipazione ad un sistema di finanziamento indiretto statalmente predisposto e indirizzato a supportare le attività religiose. Contrariamente a precedenti atteggiamenti più cauti, la Corte individua nella fattispecie una stretta connessione fra *status* giuridico della Confessione e godimento di benefici materiali, riconoscendo a tale elemento rilevanza nella misura in cui una eventuale differenziazione, non soddisfattiva dell'obbligo di neutralità statale, avrebbe un impatto sugli aderenti alle comunità religiose escluse, gravandoli di oneri aggiuntivi in assenza di motivazioni obiettive e giustificabili⁷⁰.

⁶⁸ Cfr. più approfonditamente TOSCANO, M., «La libertà religiosa "organizzata" nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo...», p. 26 ss.

⁶⁹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione II, 8 aprile 2014 (ricorsi nn. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56851/12), *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary*, § 107.

⁷⁰ Cfr. URTZ, R., «Worthy of a second look...», nel sito <<http://echrblog.blogspot.it>>.

6. REGIME FISCALE RICONOSCIUTO AI *PUBLIC RELIGIOUS WORSHIP PLACES* E ISTANZE DI ACCOMODAMENTO DELLA SPECIFICITÀ CONFSSIONALE: LA PRONUNZIA *CHURCH OF JESUS CHRIST LATTER-DAY V. UNITED KINGDOM*

Nel caso *Church of Jesus Christ Latter-Day v. United Kingdom*, la Chiesa ricorrente lamentava una violazione dell'articolo 9, singolarmente preso e in combinato disposto con l'articolo 14, per la mancata estensione, ad una sua particolare struttura di culto, del più favorevole regime di esenzione fiscale applicato ai *public religious worship places* delle altre Confessioni. La legge prevedeva infatti una esenzione fiscale solo per gli edifici religiosi capaci di fornire un servizio al pubblico, ossia alle strutture che "*worshipped with open doors*". La Chiesa ricorrente percepisce nella misura adottata una non neutrale valutazione statale, fondata su una stigmatizzazione operante pregiudizialmente contro di essa, alle cui cerimonie tenute presso il tempio solo i membri più devoti della Chiesa, in possesso di una speciale "raccomandazione" concessa dalle autorità religiose, hanno il diritto di accedere.

La Corte ha dovuto pertanto valutare l'interferenza sulla libertà religiosa di una normativa statale apparentemente neutrale applicata indifferenziatamente a tutti i gruppi confessionali, in vista dell'istanza di una Confessione che, subendone specificamente gli effetti, rivendicava una eccezione in considerazione delle sue peculiari esigenze religiose. Con riguardo alla ricaduta nel campo di applicazione dell'art. 9, pur riconoscendo che il funzionamento degli edifici di culto, e le spese derivanti dal regime fiscale di tali edifici, abbiano un impatto sull'esercizio del diritto di manifestare il proprio credo per i membri dei gruppi religiosi "*the Court does not, however, need to decide whether...the applicant's complaint...falls within the ambit of Article 9, so that Article 14 applies, since for the reasons given below it has come to the conclusion that the claim of discrimination is unfounded on its merits*"⁷¹. La Corte ribadisce l'orientamento per cui una differenza di trattamento fra i gruppi religiosi è rilevante ai sensi dell'art. 14 qualora vengano regolate diversamente situazioni simili o al contrario vengano trattate in maniera diversa situazioni differenti. In base a tale orientamento, la misura contestata avrebbe assunto un carattere discriminatorio qualora non fosse stata giustificata da una motivazione obiettiva e ragionevole, non avesse perseguito un fine legittimo in vista di un pubblico interesse e non vi fosse stata proporzionalità fra i mezzi utilizzati ed i fini perseguiti. Al tempo stesso la Corte ha riconosciuto allo Stato la fruizione di un certo margine di apprezzamento nel definire "*whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a different treatment*"⁷².

⁷¹ Cfr. Corte Europea dei diritti dell'uomo, Sezione IV, 4 giugno 2014 (ric. n. 7552/09), *Church of Jesus Christ Latter-Day v. United Kingdom*, § 30.

⁷² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione IV, 4 giugno 2014 (ric. n. 7552/09), *Church of*

Secondo la Corte, il margine di apprezzamento è più ampio quando sono in gioco misure generali o strategie economiche e sociali, fra cui rientra lo strumento delle esenzioni fiscali per la promozione del bene pubblico nel godimento di servizi religiosi ed edifici di culto. In tal caso, lo Stato non sembra esercitare in eccesso il margine di apprezzamento, ma si manterrebbe entro i confini dei suoi poteri regolatori nella sfera della libertà religiosa ai sensi dell'art. 9, per cui il giudice nazionale costituisce l'autorità più idonea a stabilire se ed in che misura sia ammissibile una interferenza.

Nel caso di specie, alla luce del canone della proporzionalità, la misura contestata – sempre ad avviso della Corte – si prefigge un fine legittimo e sussiste una ragionevole proporzionalità fra i mezzi impiegati ed i fini perseguiti. La Corte ha concordato con le autorità nazionali che la fattispecie, tutt'al più, potrebbe essere caratterizzata come una forma di discriminazione indiretta, ove la proibizione posta dal diritto convenzionale costituisce “*an attempt to reduce the costs to individuals of adhering to certain identities*”⁷³. Chiamata a verificare la neutralità della misura contestata, la Corte sembra minimizzare nel caso di specie l'impatto differenziato che le pratiche religiose rivestono all'interno di diversi gruppi confessionali, adottando una lettura riduttiva del significato rivestito dalle stesse all'interno della società civile, e qualificandole come degne di protezione solo qualora si inquadrino in un più ampio fine pubblico.

Essa infatti non ha riconosciuto che il rifiuto di accordare l'esenzione abbia dato luogo ad alcuna disparità di trattamento rispetto a gruppi simili, visto che la legge fiscale in questione è applicata allo stesso modo a tutte le organizzazioni religiose, compresa la Chiesa d'Inghilterra, con riguardo alle cappelle private. La Chiesa non si trovava in una posizione significativamente diversa dalle altre in ragione della sua dottrina relativa allo svolgimento di pratiche religiose nei suoi templi, in modo tale da richiedere un trattamento differenziato, dato che anche altre fedi non consentono l'accesso del pubblico ad alcuni dei loro luoghi di culto per motivi dottrinali. Il rifiuto di esenzione fiscale non ostacolerebbe altresì il gruppo nell'esercizio della sua libertà di manifestazione fideistica.

In virtù di tale interpretazione, la Corte considera legittimo il rifiuto di accomodamento della specificità di un gruppo confessionale, sulla base di una rigorosa categorizzazione degli edifici di culto in pubblici e privati. Essa non tiene conto della sostanziale differenza fra quei luoghi qualificabili come “cappelle private” per altre Confessioni e gli edifici di culto non aperti al pubblico in base allo specifico significato rivestito per gli aderenti a determinate Chiese:

Jesus Christ Latter-Day v. United Kingdom, § 28.

⁷³ Cfr. FREDMAN, S., «Combating Racism with Human Rights: The Right to Equality», in FREDMAN, S. (Ed.), *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 9.

la non apertura al pubblico, nel caso di specie, è connessa non allo scopo di utilizzare la struttura per un privato beneficio, bensì in conseguenza di “*the very nature of the worship as understood by its believers*” la quale “*required privacy to promote the sacred character of the worship*”⁷⁴. A tal proposito la Corte, sebbene reputi che ai fini del mantenimento del pluralismo, inerente ad una società democratica, essa sia incaricata della vigilanza che una misura non abbia un effetto sproporzionato su un gruppo, nel caso di specie sottolinea la distinzione fra le misure statali produttive di un detrimento spropositato per una Confessione⁷⁵ e quelle aventi un impatto minimo sulla libertà religiosa della stessa, non suscettibili di produrre una interferenza con i diritti dei membri di una appartenenza fideistica alla luce dell'art. 9. La Corte si uniforma al suo orientamento consolidato di maggiore cautela quando forme di indiretta discriminazione derivino dalla mancata previsione di forme di esenzione a fronte di leggi di generale applicazione: tale riluttanza è riconducibile al carattere religiosamente neutrale delle misure contestate; in tale contesto, però, le identità minoritarie, subiscono una riduzione della misura della loro partecipazione alla società civile proporzionale alla loro capacità adattiva alle “*rules of the game*”⁷⁶.

7. DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO, IDENTITÀ NAZIONALI E SUPERVISIONE EUROPEA

Sebbene ancora si prefigurino come incerti i confini entro cui il controllo europeo può incidere sugli equilibri realizzati a livello nazionale, il rilievo che va assumendo il diritto antidiscriminatorio apre sicuramente nuove prospettive con riguardo al delicato rapporto fra identità nazionali e supervisione europea⁷⁷: esso è suscettibile di incidere sui limiti accordabili sia alla libertà religiosa nella sua dimensione istituzionale sia alla tutela dei regimi giuridici riconosciuti alle Confessioni a livello nazionale, enfatizzando la tutela dei gruppi minoritari sul terreno trasversale dei diritti umani. A tal proposito è stato osservato che il crescente interesse della Corte di Strasburgo verso i rapporti Stato/Confessioni mette in luce le “potenzialità applicative proprie del divieto di discriminazione

⁷⁴ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione IV, 4 giugno 2014 (ric. n. 7552/09), *Church of Jesus Christ Latter-Day v. United Kingdom*, § 21.

⁷⁵ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sezione V, 30 giugno 2011 (ric. n. 8916/05), *Association Les Témoins de Jéhovah c. France*, §§ 48-54.

⁷⁶ Cfr. CHALMERS, D., «The Mistakes of the Good European?», in FREDMAN, S. (Ed.), *Discrimination and Human Rights...*, p. 220.

⁷⁷ Cfr. MARTÍNEZ-TORRÓN, J., NAVARRO-VALLS, R., «The Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe», in LINDHOLM, T., DURHAM, W.C., TAHZIB-LIE, B.G. (Eds.), *Facilitating Freedom of Religion or Belief: a Deskbook*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2004, pp. 218-222.

per motivi di religione”, fino a tempi recenti “tarpate” dalla maggiore esitazione della Corte ad occuparsi dei sistemi di diritto ecclesiastico nazionali⁷⁸. Le recenti pronunzie rivelano la centralità del rapporto sinergico fra la protezione offerta dall’art. 9 e dall’art 14⁷⁹, che sembrano esporre i regimi nazionali ad un più rigoroso scrutinio del giudice europeo; questi infatti va assumendo il ruolo di “giudice della ragionevolezza delle disparità di trattamento nelle materie regolate dall’art. 9, con un ampliamento della portata della sua capacità di intervento, suscettibile di estendersi anche agli *addictional rights*”⁸⁰. Le implicazioni di tale rapporto (fra cui lo strategico strumento della priorità accordabile all’art. 14 in fase di trattazione processuale) sono tuttavia ancora da esplorare⁸¹; se talora esse sono suscettibili di esporre ad una maggiore “proattività” dell’azione giudiziaria⁸², in altre situazioni l’opzione procedurale di accordare priorità ai profili discriminatori giustifica un atteggiamento di *self-restraint* della Corte suscettibile di proteggere le scelte nazionali dalla supervisione europea, prevenendo una più invasiva analisi dei rapporti fra Stato e Confessioni⁸³.

Le pronunzie esaminate riflettono purtuttavia lo sforzo giudiziario verso una profonda “immersione” nelle circostanze del caso concreto⁸⁴, producendo una giurisprudenza dotata in una certa misura di flessibilità, che quanto più tiene in considerazione le specificità del contesto nazionale aumenta l’accettabilità degli indirizzi veicolati nel contesto europeo: è infatti lo sforzo di ridefinizione del diritto di libertà religiosa *in peius*, con l’investitura del parlamento come *arbiter of matters of identity and distributor of privileges of engagement in matters of civil and political rights*⁸⁵ a porsi in posizione contraddittoria ai

⁷⁸ Cfr. TOSCANO, M., «La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo...», p. 27.

⁷⁹ Cfr. Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Grande Chambre, 2 novembre 2010 (ric. n. 3976/05), Şerife Yiğit c. Turquie, § 55.

⁸⁰ Cfr. CASUSCELLI, G., «Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano...», p. 45 ss.

⁸¹ Cfr. TOSCANO, M., «La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo...», p. 27. Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione II, 8 aprile 2014 (ricorsi nn. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56851/12), Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary, *dissenting opinion* dei giudici Spano e Raimondi, § 14; Corte europea dei diritti dell’uomo, Sezione IV, 4 giugno 2014 (ric. n. 7552/09), Church of Jesus Christ Latter-Day v. United Kingdom, *concurring opinion* del giudice Ziemele, §§ 1-2. Con riguardo alle implicazioni derivanti dal Protocollo addizionale n. 12, cfr. CASUSCELLI, G., «Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano...», pp. 42-43.

⁸² Cfr. CARTABIA, M. «The European Court of Human Rights: Judging Nondiscrimination», in *Eur. Journ. Const. Law*, vol. 9, n. 3-4 (2011), p. 808.

⁸³ Cfr. TOSCANO, M., «La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo...», pp. 1-29.

⁸⁴ Cfr. TULKENS F., «Questioni teoriche e metodologiche sulla natura e l’oggetto delle sentenze...», p. 100.

⁸⁵ Cfr. UITZ, R., «Hungary’s New Constitution and its New Law on Freedom of Religion and

parametri europei. La “*concrétude des cas d'espèces irréductiblement singuliers*”⁸⁶ rivela lo scarto registrabile fra il livello di attuazione del pluralismo “di partenza” (ossia il livello di tutela preesistente a livello nazionale) e quello “di arrivo” (ossia lo “*standard* successivamente imposto in ottemperanza alle pronunce di Strasburgo”)⁸⁷ conducendo ad un diverso bilanciamento fra prerogative nazionali e protezione degli “attori religiosi”, pure di minoranza, in diversi contesti, in relazione alla più o meno adeguata capacità nazionale di riconoscere ragionevoli misure di tutela a tutti i gruppi operanti in ambito statale. Ne deriva la non sostenibilità a livello europeo di normative volte a privare i gruppi confessionali della cornice legislativa di cui beneficiavano al momento dell'adesione dello Stato alla Convenzione, qualora si traducesse in una inaccettabile vulnerazione del riconoscimento di una non discriminatoria libertà religiosa in vista della facilitazione di anacronistici regimi privilegiari.

8. L'ESTENSIONE DEL MARGINE DI APPREZZAMENTO, IL CONTROLLO “QUALITATIVO” DELLA CORTE ED IL DIALOGO CON I DECISORI E I LEGISLATORI NAZIONALI

Nelle decisioni da ultimo esaminate si rafforza, comunque sia, una linea interpretativa della Corte indirizzata ad incidere sulle modalità nazionali di regolazione del pluralismo, per consentire una “migliore riuscita di un sistema democratico”⁸⁸. La giurisprudenza della Corte europea è a tal proposito indicativa di una interpretazione dinamica ed evolutiva del testo convenzionale, in coerenza con lo sviluppo di un processo di integrazione europea mitigato dal rispetto delle differenze e dall'inclusione delle diversità⁸⁹. I suoi interventi riflettono le differenze giuridiche e culturali fra i vari Stati europei e il rispetto delle identità nazionali. Gli Stati verrebbero indirizzati ad offrire un contributo finalizzato ad assicurare una “convergenza, su un nucleo di fondo (inevitabilmente) omogeneo, dei vari diritti ecclesiastici nazionali”⁹⁰, in vista del riconoscimento dei diritti fondamentali non negoziabili convenzionalmente affermati, evitando al tempo

Churches...», p. 966.

⁸⁶ Cfr. TULKENS, F., VAN DROOGHENBROECK, S., «La Cour de cassation et la Cour européenne des droits de l'homme. Les voies de la “banalisation”», in VEROUGSTRAETE, I., STORCK, C., BRESSELEERS, G., KIRKPATRICK, J. (Eds.) *Imperat Lex: Liber Amicorum Pierre Marchal*, Larcier, Bruxelles, 2003, p. 133.

⁸⁷ Cfr. TOSCANO, M., «La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo...», p. 25.

⁸⁸ Cfr. DOMIANELLO, S., «Prefazione», in DOMIANELLO, S. (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 8.

⁸⁹ Cfr. VENTURA, M., «Conclusioni...», p. 294.

⁹⁰ Cfr. LICASTRO, A., «I mille splendidi volti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: “guardarsi in faccia” è condizione minima del “vivere insieme”», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (settembre 2014), nel sito <www.statoe chiese.it>, p. 28.

stesso di imporre declinazioni della neutralità statale (oscillante fra i due estremi del secolarismo assertivo che anestetizza le differenze e di un esasperato confessionismo allargato che non garantisce un *budget* minimo di garanzie a tutti i gruppi confessionali) influenzate dalle specifiche realtà locali.

Alla luce dei molteplici criteri delineati dalla giurisprudenza della Corte, l'estensione del margine di apprezzamento è suscettibile di variare in relazione ad una pluralità di fattori. Sicuramente un più ampio margine di apprezzamento viene riconosciuto ogni qual volta sugli Stati incombono obbligazioni positive, essendo questi tenuti a rintracciare i mezzi più adeguati per perseguire i fini delineati a livello convenzionale, in base alla considerazione che la sede nazionale è la più idonea ad effettuare una valutazione che tenga conto delle specificità locali. Talora l'approccio della Corte è percepito come più deferente verso l'assetto del paese di riferimento in assenza di un univoco "consenso europeo" (in base ad un'analisi comparativa degli orientamenti statali)⁹¹: questo viene a costituire una sorta di "elemento catalizzatore" giustificativo di un orientamento "contromaggioritario", foriero di una sorta di deresponsabilizzazione della Corte con riguardo alle proprie decisioni⁹².

Ne consegue una maggiore difficoltà di rintracciare, a volte, forme di ragionevole rilevanza delle rivendicazioni minoritarie religiosamente caratterizzate, sebbene tale filone giurisprudenziale sembri suscettibile di futuri sviluppi. Il prisma della "ragionevole e obiettiva giustificazione" (che si articola nella legittimità del fine perseguito e nella proporzionalità di un trattamento differenziato rispetto a tale fine) sembra infatti indirizzato ad esercitare crescentemente il suo ruolo di contrappeso al margine di apprezzamento, in vista di una congrua definizione dei limiti della tenuta dei sistemi statali a fronte delle istanze libertarie individuali e collettive. E' pur vero che sempre più la Corte appare impegnata in un crescente dialogo transnazionale con le Corti ed i legislatori nazionali, volto ad implementare le modalità (diretta o indiretta) di interazione⁹³: sebbene essa non persegua l'intento di una impossibile

⁹¹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione I, 1 ottobre 2009 (ricorsi nn. 76836/01, 32782/03), Kimlya et alii c. Russia.

⁹² Cfr. MANCINI, S., «La supervisione europea presa sul serio...», p. 4055 ss.

⁹³ Cfr. Cfr. SADURSKI, W., «Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights...», secondo cui mentre i paesi membri di più antica data si aspettano che il sistema convenzionale rifletta il loro preesistente patrimonio valoriale, i paesi di nuovo ingresso sarebbero più propensi ad accogliere come una sfida l'accesso allo stesso sistema, in vista di una trasformazione dei loro regimi politici alla luce dei valori convenzionalmente affermati dalla giurisprudenza della Corte. Questa riesce a penetrare lo schermo protettivo statale e disaggregarne le componenti: le autorità giudiziarie nazionali si impegnano infatti in forme di interazione con la Corte, rafforzative del loro ruolo al fine di sollecitare gli organi legislativi ad adeguarsi ai parametri europei; cfr pure EVANS, C., «Individual and Group Religious Freedom in the European Court of Human Rights...», p. 101.; ROZAKIS, C., «Il giudice europeo come comparatista», in MARKESINIS,

“armonizzazione” dei diritti ecclesiastici dei paesi dell’Unione⁹⁴, la Corte appare oggi sempre meno disponibile ad accettare l’inerzia degli organi legislativi statali in materia di libertà religiosa, pure nella sua dimensione collettiva, indirizzandosi verso un controllo “qualitativo” sul processo decisionale del paese di riferimento⁹⁵. Il margine di apprezzamento non può ridursi ad una “acritica adesione alle scelte nazionali”⁹⁶, ma diviene un attento monitoraggio delle situazioni locali al fine di salvaguardare uno “standard minimo” in un’Europa “connotata dalla diversità religiosa”⁹⁷.

Se a livello nazionale va individuata l’autorità competente a rintracciare la soluzione più adeguata alle singole fattispecie, il ruolo dello Stato quale neutrale “guardiano” della libertà religiosa delle Confessioni viene enfatizzato, essendo questo tenuto ad offrire una “regolazione democraticamente gestita” delle forme di esercizio di libertà religiosa dei singoli e dei gruppi⁹⁸, in vista di una implementazione degli obiettivi e dei valori convenzionalmente sanciti, in un costante e aperto processo di ridefinizione delle regole più idonee al caso concreto. La Corte si confronta con decisioni ove tutti i rimedi a livello statale sono stati esperiti: quanto più pertanto l’autorità giudiziaria locale ha realizzato un adeguato bilanciamento fra posizioni contrastanti tanto meno insorgerà l’esigenza di prendere le distanze dall’equilibrio realizzato a livello nazionale, mitigandosi il rischio di frizioni fra “national pride” e “European prejudice”⁹⁹. Al tempo stesso, in ambito europeo le identità non possono connotarsi staticamente, e i processi decisionali nazionali oggi manifestano maggiore permeabilità agli influssi transnazionali, in vista della realizzazione dell’ideale democratico convenzionalmente stabilito¹⁰⁰.

B. – FEDTKE, J. (a cura di), *Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato. Il giudice come comparatista*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 449 ss.; CARTABIA, M., « “Taking Dialogue Seriously”. The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union », Jean Monnet Working Paper 12 (2007), pp. 1-43.

⁹⁴ Cfr. VENTURA, M., «L’art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica...», p. 301.

⁹⁵ Cfr. DE SCHUTTER, O., TULKENS, F., «Rights in Conflict...», pp. 169-216; COLAIANNI, N., «L’influenza della “Costituzione europea” sul diritto (statale) di libertà di religione», in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2 (2007), p. 315 ss.

⁹⁶ Cfr. DE VERGOTTINI, G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 83.

⁹⁷ Cfr. CASUSCELLI, G., «Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano...», p. 27.

⁹⁸ Cfr. DOMIANELLO, S., « Conclusioni... », p. 246.

⁹⁹ Cfr. AUGENSTEIN, D., «Normative Fault-Lines of Trans-National Human Rights Jurisprudence: National Pride and Religious Prejudice in the European Legal Space», in *Global Constitutionalism*, 2(3) (2013), pp. 469-497.

¹⁰⁰ Cfr. KOENIG, M., «Governance of Religious Diversity at the European Court of Human Rights», in BOULDEN, J., KYMLICKA, W. (Eds.), *International Approaches to Governing of Ethnic Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 51-78; VENTURA, M., «Dynamic Law and Religion in

Il margine di apprezzamento sollecita altresì i legislatori statali a rintracciare soluzioni innovative, elaborando tecniche che meglio concilino i valori in conflitto alla luce della prospettiva nazionale¹⁰¹: gli Stati meno adeguatamente dotati dal punto di vista normativo vengono così incoraggiati ad ottemperare ai parametri convenzionali, aggiornando le modalità di gestione del pluralismo fideistico in vista di una prevenzione di irragionevoli limitazioni del diritto collettivo alla libertà religiosa, offrendo così il loro contributo alla ricerca di soluzioni più coerenti con la Convenzione pur nel rispetto delle peculiarità nazionali, ossia di quelle diversità che contribuiscono a creare l'Europa unita.

Europe, Acknowledging Change, Choosing Change», EUI Working Paper (2013), pp. 33-35.

¹⁰¹ Cfr. DE SCHUTTER, O., TULKENS, F., «Rights in Conflict...», pp. 169-216.