



"A CHIARE LETTERE" - TRANSIZIONI

Marcello Toscano

(associato di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,
Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

**Il sistema italiano di regolazione dei rapporti Stato-confessioni
all'attenzione della Corte di Strasburgo**
(Considerazioni a prima lettura di *Congrégation Chrétienne des Témoins de
Jéhovah c. Italie*, 11 giugno 2026) *

*The Italian Framework Governing State-Religion Relations
before the European Court of Human Right.*
(Preliminary Remarks on *Congrégation Chrétienne des Témoins de Jéhovah v.*
Italy, June 11, 2026) *

ABSTRACT: Il contributo analizza la sentenza *Congrégation Chrétienne des Témoins de Jéhovah c. Italie* dell'11 giugno 2026, con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato una violazione dell'art. 14 CEDU, in combinato disposto con gli artt. 9 CEDU e 1 del Protocollo n. 1, in relazione al sistema italiano di regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Dopo aver ricostruito i principali passaggi della decisione, l'Autore ne esamina criticamente i fondamenti, soffermandosi sul rapporto con i precedenti della giurisprudenza di Strasburgo, sui profili concernenti il diritto a un ricorso effettivo e sul rilievo attribuito dalla Corte alle convinzioni religiose della Congregazione ricorrente. L'analisi evidenzia come la pronuncia si inserisca in un orientamento ormai consolidato che impone agli Stati, qualora scelgano di attribuire alle confessioni religiose uno statuto speciale e i conseguenti benefici, di prevedere un quadro normativo fondato su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori. Ne deriva una valutazione d'incompatibilità del modello italiano delle intese, caratterizzato da un'ampia discrezionalità politica e dall'assenza di adeguate garanzie procedurali, col sistema convenzionale, con possibili ricadute sia sul piano delle necessarie riforme interne sia sul futuro contenzioso dinanzi alla Corte di Strasburgo.

* Contributo non sottoposto a valutazione dei pari - Unreviewed paper.

L'Autore è membro del comitato direttivo della Rivista. The Author is a member of the Journal's Editorial Board.

© The Author(s)

Submitted: 20.07.2026 – Approved: 31.07.2026 – Published: 03.08.2026

DOI: <https://doi.org/10.54103/1971-8543/32585>



ABSTRACT: This article examines the European Court of Human Rights' judgment in *Congrégation Chrétienne des Témoins de Jéhovah v. Italy* (11 June 2026), in which the Court found a violation of Article 14 of the European Convention on Human Rights, taken in conjunction with Article 9 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1, with regard to the Italian system governing relations between the State and religious denominations. After reconstructing the judgment's principal findings, the article critically analyses its underlying reasoning, focusing on its relationship with the Court's previous case law, the issues concerning the right to an effective remedy, and the significance attributed to the applicant religious community's beliefs. The analysis shows that the judgment fits within a well-established line of Strasbourg jurisprudence requiring States, whenever they choose to grant religious communities a special legal status and the related benefits, to establish a legal framework based on objective, transparent, and non-discriminatory criteria. It follows that the Italian system of *intese* (agreements between the State and religious denominations), characterised by broad political discretion and the absence of adequate procedural safeguards, appears incompatible with the Convention system, with potentially significant implications both for future domestic reforms and for pending and future litigation before the European Court of Human Rights.

PAROLE-CHIAVE: European Court of Human Rights (ECHR), Prohibition of discrimination, Freedom of religion or belief (FORB), State-Religious denominations. Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), Libertà religiosa, Divieto di discriminazione, Rapporti Stato-confessioni religiose.

SOMMARIO: 1. La sentenza - 2. Alcune considerazioni sui passaggi chiave - 3. Quali scenari?

1 - La sentenza

Come è ormai noto a chiunque si occupi di diritto e religione, con un'importante sentenza dello scorso 11 giugno¹ la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, con sentenza pronunciata all'unanimità, ha accertato a carico dell'Italia una violazione dell'art. 14 della Convenzione europea

¹ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, I Sezione, sent. 11 giugno 2026, *Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia* (ric. n. 49687/16). Il testo ufficiale, in francese, è scaricabile al seguente collegamento diretto: [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-250435%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-250435%22]}). Tutte le pronunce della Corte sono facilmente consultabili e scaricabili al database HUDOC, all'indirizzo <https://www.echr.coe.int/hudoc-database>, inserendo nella maschera di ricerca il numero di ricorso.



per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (d'ora in avanti CEDU)², in combinato disposto con l'art. 9 della medesima³ e con l'art. 1 del suo Primo Protocollo addizionale⁴, condannando altresì lo Stato italiano a versare la somma di 18000 euro alla ricorrente, la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova (d'ora in avanti CCTG)⁵.

In estrema sintesi, è possibile dire che il ricorso, presentato ormai dieci anni or sono⁶, origina dalla prolungata impossibilità per la

² Art. 14 (*Divieto di discriminazione*): "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

³ Art. 9 (*Libertà di Pensiero, di coscienza e di religione*): "1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. 2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui".

⁴ Art. 1 Prot. 1 (*Protezione della proprietà*): "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende".

⁵ Nel dettaglio, il capo di dispositivo contenente l'unica condanna in senso proprio (riguardando, per il resto, solo l'accertamento di una violazione convenzionale e l'assorbimento di questioni non esaminate e decise) ha riconosciuto un risarcimento di 8000 euro per spese processuali e competenze e di 10000 euro per danno morale. Le altre richieste risarcitorie della ricorrente, relative al danno patrimoniale nella componente del lucro cessante, sono state respinte dalla Corte (per ragioni che a me paiono ben argomentate ma che non occorre approfondire qui: cfr. i §§ 101-109 della decisione).

⁶ Dalla ricostruzione in fatto della decisione (§§ 2-13) emerge che il ricorso è datato 22 agosto 2016 ed è stato depositato dopo che le (ennesime) trattative finalizzate alla stipula di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., si erano ancora una volta arenate nella fase governativa (quando, al deposito di memoria da parte della Congregazione in data 15 marzo 2016, aveva fatto seguito il silenzio da parte delle autorità di governo).



Congregazione di addivenire a un'intesa approvata per legge ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

La vicenda è nota: basti ricordare che le prime richieste della CCTG di avviare le trattative risalgono al 1977; per ben tre volte (2000, 2007 e 2014) l'intesa è stata firmata dal Presidente del Consiglio in carica; nelle prime due di queste tre occasioni il testo è anche approvato in Parlamento, senza tuttavia riuscire a raggiungere l'approvazione per legge. Nel frattempo, le "stagioni delle intese" si sono susseguite e oggi si contano ben quattordici organizzazioni con intesa approvata⁷.

Muovendo da queste premesse in fatto, il ricorso della CCTG, pur ammettendo che la stessa Congregazione può godere di una serie di benefici riconosciuti dal diritto comune, si fonda essenzialmente su tre allegazioni, che riguardano:

- l'esistenza di un'ulteriore serie di trattamenti preferenziali - in primis, ma non solo, la possibilità di partecipare alla ripartizione dell'8 per mille - riservati dal diritto pattizio alle confessioni munite di intesa;
- l'assenza di un quadro legislativo chiaro in materia di accesso alle intese, con conseguente rischio di decisioni arbitrarie da parte prima del Governo e poi del Parlamento;
- il rilievo per cui la posizione della CCTG è sostanzialmente comparabile con quella di altre confessioni, che tuttavia, a differenza

Mi pare significativa, anche se non è possibile dire quanto questa circostanza abbia influito sulle determinazioni del Governo dell'epoca e della Congregazione dei Testimoni di Geova, la contemporaneità quasi esatta tra il deposito della sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016 (avvenuto il 10 marzo 2016) e l'avvio della vicenda in esame.

Deve peraltro essere ricordato che, a seguito della citata decisione della Consulta, anche l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) ha fatto ricorso alla Corte di Strasburgo; a oggi tuttavia non risulta alcun documento ufficiale della Corte dal quale risulti che al caso è stato assegnato un numero di registro o che lo stesso è stato comunicato al Governo italiano. Sulle interconnessioni tra i motivi all'origine dei due ricorsi (UAAR e CCTG) tornerò nel § 3.

⁷ Nella decisione della Corte di Strasburgo ne sono correttamente conteggiate tredici; dopo il deposito della sentenza, la L. 8 luglio 2026, n. 126 ha approvato l'intesa con la Diocesi ortodossa romena d'Italia. L'elenco completo delle intese (ivi incluse quelle di modifica) e delle rispettive leggi di approvazione è consultabile all'indirizzo https://presidenza.governo.it/usri/confessioni/intese_indice.html (sito ufficiale della Presidenza del Consiglio).



della prima, hanno visto concludersi con successo (in alcuni casi, anche in tempi molto rapidi⁸) l'iter di stipulazione e approvazione dell'intesa.

Le argomentazioni difensive del Governo italiano sembrano invece appuntarsi, stando a quanto emerge dalla sentenza, soprattutto sulle convinzioni religiose - il "credo", ovviamente non in sé quanto piuttosto nelle sue ricadute di condotta - della CCTG, con riferimento alle emotrasfusioni, all'obiezione di coscienza al servizio militare e al (non esercizio del) diritto di voto⁹.

Riecheggiano poi, nell'impianto difensivo, considerazioni già svolte dalla Consulta italiana nella sentenza n. 52 del 2016, circa la discrezionalità politica di cui non può non godere il Parlamento nazionale all'atto di decidere se approvare o meno un'intesa: punto, quest'ultimo, rafforzato da un (non sorprendente) richiamo al margine di apprezzamento concesso agli Stati membri della CEDU in materia di disciplina del fenomeno religioso.

Venendo alle considerazioni della Corte, la prima parte della sentenza, come di consueto, è dedicata alla ricostruzione del quadro giuridico rilevante ai fini della decisione.

Sul versante del diritto nazionale, meritano di essere segnalati quantomeno:

- l'inserimento dell'art. 32 Cost.¹⁰ (§ 14) e della L. 22 dicembre 2017, n. 219¹¹ (§ 22): già in questa prima parte, meramente ricostruttiva, la Corte estende quindi l'ambito d'indagine alle convinzioni dei Testimoni di Geova in materia sanitaria, probabilmente indotta a farlo dalle (richiamate poco sopra) argomentazioni della difesa governativa;

- l'attenzione dedicata alla sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, senza peraltro alcuna menzione del ricorso presentato a

⁸ È la stessa Corte a rilevare (§ 108) che la durata del procedimento è variata, per le diverse confessioni, da un minimo di tre a un massimo di ventidue anni.

⁹ In particolare, in materia di trattamenti sanitari ed emotrasfusioni, la "salute pubblica" potrebbe rilevare come controinteresse ai sensi dell'art. 9.2 (cfr. *supra*, nota 3) qualora fossero in esame i profili di rilevanza dell'art. 9; ma, come si è visto, non è questo il caso: la Corte considera prioritari e assorbenti quelli dell'art. 14, così disinnescando le potenzialità di bilanciamento di qualunque controinteresse sostanziale menzionato nella parte finale dell'art. 9.

¹⁰ "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

¹¹ "Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento".



Strasburgo, poco dopo il deposito di quella decisione, dall'UAAR¹²: un silenzio che non mi pare occorra tentare d'interpretare, poiché nella trattazione della causa in esame sarebbe stato fuor d'opera rilevare la pendenza di quel ricorso, avente a oggetto fattispecie diversa e sottostante questioni giuridiche solo in parte - ma su questo punto si tornerà più avanti - coinvolte anche nel contenzioso instaurato dalla CCTG.

In materia di testi internazionali rilevanti, la ricostruzione della Corte abbraccia anche documenti delle Nazioni Unite, ma l'attenzione maggiore è giustamente riservata al documento adottato dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il diritto (così detta Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa al quale hanno aderito anche numerosi Paesi che non ne fanno parte)¹³ in occasione della 99^a sessione plenaria (13-14 giugno 2014), indicante "*Linee guida congiunte sulla personalità giuridica delle comunità religiose o di credo*". Si tratta di un documento che in parte eredita argomenti già affinati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (soprattutto nel filone relativo ai così detti *registration cases*¹⁴), in parte rilancia e rafforza

¹² Cfr. *supra*, nota 6.

¹³ V. <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/home>.

¹⁴ Si tratta di casi concernenti un panorama di fattispecie molto diverse, accomunate dall'impossibilità di accedere a forme più o meno incisive di tutela - per esempio in termini di esercizio del culto, agevolazioni fiscali, diritto all'obiezione di coscienza - in conseguenza della mancata registrazione della confessione in quanto tale o dei relativi enti esponenziali. Alcuni casi sono stati esaminati dalla Corte anche dal punto di vista della discriminazione tra gruppi e/o della illegittima presa di posizione *ex parte Status* nel conflitto tra organizzazioni (spesso si è assistito, per esempio, al trattamento deteriore di una chiesa considerata scismatica o dissidente rispetto a quella più "gradita"). Tra i casi più significativi, che possono aver ispirato il documento della Commissione di Venezia, segnalo *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova* (Sez. I), ric. n. 45701/99, sent. 13 dicembre 2001; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), ric. n. 40825/98, sent. 31 luglio 2008; *Moscow Branch of the Salvation Army c. Russia* (Sez. I), ric. n. 72881/01, sent. 5 ottobre 2006; *Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova e altri c. Moldova* (Sez. IV), ric. n. 952/03, sent. 27 febbraio 2007; *Ivanova c. Bulgaria* (Sez. V), ric. n. 52435/99, sent. 12 aprile 2007; *Svyato-Mykhaylivska Parafiya c. Ucraina* (Sez. I); *Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria* (Sez. I), ric. n. 76581/01, sent. 26 febbraio 2009; *Gütl c. Austria* (Sez. I), ric. n. 49686/99, sent. 12 marzo 2009; *Löffelmann c. Austria* (Sez. I), ric. n. 42967/98, sent. 12 marzo 2009; *Lang c. Austria* (Sez. I), ric. n. 28648/03, sent. 19 marzo 2009; *Masaev c. Moldova* (Sez. IV), ric. n. 6303/05, sent. 12 maggio 2009; *Miroļubovs e altri c. Lettonia* (Sez. III), ric. n. 798/05, sent. 15 settembre 2009; *Jehovah's Witnesses of Moscow e altri c. Russia* (Sez. I), ric. n. 302/02, sent. 10 giugno 2010; *Boychev e altri c. Bulgaria* (Sez. V), ric. n. 77185/01, sent. 27 gennaio 2011;



questi stessi punti chiave, ispirando anche i successivi orientamenti di Strasburgo (come dimostra anche la sentenza in esame).

In particolare, sono riportati per stralcio i §§ 38-42 del documento, laddove si afferma tra l'altro che

“38. Gli Stati possono optare per concedere determinati privilegi alle comunità o organizzazioni religiose o di credo. Può trattarsi di aiuti finanziari, di contributi finanziari concessi alle comunità religiose o di credo per il tramite del sistema fiscale, o di affiliazione a organismi pubblici di radiodiffusione. È unicamente nel quadro della concessione di tali vantaggi che possono essere poste *condizioni supplementari* alle comunità religiose o di credo, nella misura in cui tali requisiti restino proporzionati e non discriminatori [...].

39. Lo Stato è legittimato a concedere tali *privilegi* ma, nel fare ciò, deve vigilare affinché essi siano concessi e attuati *in modo non discriminatorio*. Ciò presuppone che il trattamento abbia una giustificazione obiettiva e ragionevole, vale a dire che persegua uno scopo legittimo e che esista un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

40. Più specificamente, l'esistenza o la stipulazione di *accordi* tra uno Stato e una determinata comunità religiosa, o di una legge che introduca un regime speciale in favore di questa non è, in linea di principio, contraria al diritto alla non discriminazione fondata sulla religione o sul credo, a condizione che esista una giustificazione obiettiva e ragionevole per tale differenza di trattamento e che accordi analoghi possano essere stipulati da altre comunità religiose che lo desiderassero. Accordi e legislazione possono riconoscere le differenze storiche connesse al ruolo svolto da varie religioni nella storia e nella società di un determinato paese. Una differenza di trattamento tra le comunità religiose o di credo che si traduca nella concessione di uno *status giuridico specifico* - corredato di conseguenti privilegi, mentre tale trattamento di favore è negato alle altre comunità religiose o di credo che non abbiano ottenuto tale status - è compatibile con il requisito di non discriminazione sulla base della religione o del credo se uno Stato stabilisce un quadro per concedere alle comunità religiose la personalità giuridica e uno status specifico a essa associato. Tutte le comunità religiose o di

Sindicatul “Păstorul Cel Bun” c. Romania (Sez. III), ric. n. 2330/09, sent. 31 gennaio 2012; *Fusu Arcadie e altri c. Moldova* (Sez. III), ric. n. 22218/06, sent. 17 luglio 2012; *Jehovas Zeugen in Österreich c. Austria* (Sez. I), ric. n. 27540/05, sent. 25 settembre 2012; *Sindicatul “Păstorul Cel Bun” c. Romania* (GC), ric. n. 2330/09, sent. 9 luglio 2013.



credo che lo desiderino devono avere una *possibilità adeguata*¹⁵ di richiedere tale status e i criteri stabiliti devono essere applicati in modo non discriminatorio” (corsivi miei).

Nella parte in diritto, la Corte esordisce rilevando come la CCTG sia già, nell’ordinamento italiano, un ente dotato di personalità giuridica¹⁶, che gode di diverse prerogative riconosciute dal diritto comune nazionale alle confessioni religiose, nonché di vantaggi (per esempio fiscali) riservati agli enti religiosi dotati di personalità giuridica¹⁷: in sostanza, è destinataria di una disciplina giuridica che non sembra *prima facie* porre problemi di libertà negate, mentre la questione centrale della causa verte essenzialmente sull’esistenza di una differenza di trattamento tra la ricorrente e le confessioni religiose che hanno stipulato un’intesa con lo Stato. Pertanto, liquidate in due righe le questioni di ricevibilità¹⁸, l’esame della Corte si concentra sui profili di rilevanza dell’art. 14 in combinato disposto con gli artt. 9 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1, assorbendo i profili di rilevanza dei suddetti artt. 9 e 1 considerati separatamente¹⁹ e valutando invece - non

¹⁵ “*Possibilité adéquate*” nell’originale francese, corrispondente all’inglese *fair opportunity*, ormai presente da tempo nel linguaggio tralatizio della Corte, soprattutto in materia di *registration cases* (vedi per esempio *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria*, cit., § 92; *Gütl c. Austria*, cit., § 38; *Izzettin Doğan e altri c. Turchia* [GC], ric. n. 62649/10, sent. 26 aprile 2016, § 164) e, più di recente, in materia di accordi Stato-confessioni (cfr. *Savez Crkava “Riječ Života” e altri c. Croazia* (Sez. I), ric. n. 7798/08, sent. 9 dicembre 2010, § 87).

¹⁶ Riconosciuta con d.P.R. 31 ottobre 1986, n. 783.

¹⁷ Cfr. §§ 27 e, soprattutto, 64.

¹⁸ Cfr. § 28. Mi pare quantomeno singolare che nella sentenza non compaia alcuna motivazione in punto di ricevibilità in relazione (quantomeno) al requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, previsto dall’art. 35.1 della CEDU. È ben noto, infatti, che l’ordinamento italiano non consente alcun mezzo di ricorso alla confessione religiosa che abbia visto il Governo recedere dalle trattative o il Parlamento non approvare con legge l’intesa già stipulata dall’Esecutivo (come confermato e ampiamente argomentato anche dalla Corte costituzionale, nella già citata sentenza n. 52 del 2016): tuttavia, pur nell’evidenza (non è dato sapere se contestata o meno nella difesa governativa), rigore avrebbe voluto che la Corte spendesse qualche parola in argomento: mi pare invece che il punto sia stato eluso, quasi che la Corte abbia preferito lasciare (per quanto possibile ...) al di fuori di questa pronuncia i profili relativi alla mancanza, nell’ordinamento italiano, di una possibilità di ricorso effettivo (cfr. nota successiva) e alla denegata tutela giurisdizionale (su questo punto tornerò nel paragrafo successivo).

¹⁹ La ragione è intuitiva: se dalla mancata stipula (e approvazione con legge) dell’intesa deriva l’impossibilità per la confessione religiosa e i suoi appartenenti di



si tratta di un vero e proprio assorbimento - non necessario statuire sulla ricevibilità e sul merito del ricorso ai sensi dell'art. 13 della Convenzione²⁰, ritenendo di aver già "esaminato le principali questioni giuridiche sollevate dalla controversia" (così al § 99).

Quanto ai principi generali rilevanti in materia, la ricostruzione della Corte si fa apprezzare per avere omesso alcune ripetizioni tralattizie (al punto da apparire talvolta meramente rituali quando non generiche), per esempio in materia di indissociabilità tra pluralismo e nozione di società democratica, privilegiando piuttosto un approccio molto concreto, focalizzato sui principi e criteri caratterizzati da incidenza immediata e diretta sull'esame della fattispecie.

A costo di qualche semplificazione, in questa parte della decisione (§§ 56-63), che ne costituisce in qualche modo le fondamenta, è possibile individuare tre aree: doverosa neutralità e imparzialità dello Stato; ruolo e meccanismi di funzionamento dell'art. 14 e più in generale della normativa convenzionale antidiscriminatoria²¹; condizioni di legittimità delle modalità attraverso le quali gli Stati riconoscono alle organizzazioni religiose vantaggi che vanno al di là di quelli imposti dall'art. 9.

Nella prima direzione, basti ricordare che, nelle sue relazioni - e nei suoi "rapporti" ex artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost., potrebbe aggiungere il giurista italiano - con le diverse religioni e

esercitare alcuni diritti riferibili all'essenza delle libertà protette dalle suddette disposizioni, è prioritario l'esame alla luce dell'art. 9 (cfr., per esempio, in materia di *registration cases*, *Masaev c. Moldova*, cit., § 26:). Se invece dall'assenza dell'intesa deriva l'impossibilità di accedere a un insieme di diritti ulteriore, che costituisce un *plus* rispetto alla tutela minimale assicurata dall'art. 9, assumono priorità i profili di rilevanza dell'art. 14.

²⁰ Art. 13 CEDU (*Diritto a un ricorso effettivo*): "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

²¹ Ricordo che ormai da tempo all'art. 14 si è affiancato l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 12 (*Divieto generale di discriminazione*), siglato il 4 novembre 2000, la cui efficacia non è limitata al godimento dei diritti e delle libertà convenzionali, ma si estende a tutte le posizioni soggettive riconosciute dalla legge del singolo Stato membro. L'impatto pratico del Protocollo è ancora limitato, soprattutto perché solo un ristretto numero di Stati lo ha ratificato (20: tra i "grandi assenti" figurano, oltre al nostro Paese, Germania, Francia, Regno Unito); gli effetti negativi di ciò, tuttavia, sono in parte ridimensionati dalla progressiva espansione dell'ambito di applicazione dell'art. 14 nella giurisprudenza della Corte, quasi che il Protocollo n. 12 stia agendo da forza motrice invisibile a sostegno di un'accelerazione della Corte nell'applicazione dell'art. 14.



credenze, lo Stato ha il dovere di mantenersi neutrale e imparziale; ciò esclude ogni suo sindacato sulla legittimità delle credenze di fede²².

Quanto, invece, all'applicazione dell'art. 14, la Corte ribadisce che:

- perché l'art. 14 sia applicabile, è sufficiente che la causa concerna diritti e libertà che rientrano nell'ambito materiale di applicazione di una disposizione sostanziale (nel nostro caso, l'art. 9 e l'art. 1 del Prot. 1). Soddisfatta questa condizione, è possibile accertare una violazione dell'art. 14 anche in casi in cui non vi sia violazione della "disposizione-base" (per esempio: il mancato riconoscimento di un diritto a un determinato soggetto è validamente argomentato da parte dello Stato ricorrendo a un ragionevole bilanciamento con un controinteresse espressamente menzionato nell'art. 9, sicché non si ha violazione di tale articolo; tuttavia, il medesimo diritto viene assicurato a un altro soggetto, sicché si ha solo violazione dell'art. 14)²³. Di conseguenza, se lo Stato è andato oltre i propri obblighi derivanti dalla CEDU e ha deciso di riconoscere diritti supplementari che possono comunque rientrare nella portata più ampia di quelli convenzionali - per esempio: sovvenzioni economiche a sostegno della libertà di religione - esso non può, nel riconoscimento di tali diritti, adottare misure discriminatorie sotto il profilo dell'art. 14²⁴;

- secondo costante giurisprudenza della Corte, in presenza di una differenza di trattamento tra soggetti in posizione comparabile (unico elemento in relazione al quale l'onere della prova è a carico del ricorrente,

²² Si tratta di un principio continuamente rilanciato dalla Corte nelle proprie sentenze. Tra le tante che ne hanno fatto applicazione, mi limito a segnalare *Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova*, cit., §§ 116, 117 e 123: "in exercising his regulatory power in this sphere and in its relations with the various religions, denominations and beliefs, the State has a duty to remain neutral and impartial [...]. What is at stake here is the preservation of pluralism and the proper functioning of democracy [...]. The Court further observes that in principle the right to freedom of religion for the purposes of the Convention excludes assessment by the State of the legitimacy of religious beliefs [...]. [T]he Court observes that the State's duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs".

²³ Cfr., *ex multis*, *Thlimmenos c. Grecia* (GC), ric. n. 34369/97, sent. 6 aprile 2000, § 40; *Izzettin Doğan e altri c. Turchia*, cit., § 155; *Molla Sali c. Grecia* (GC), ric. n. 20452/14, sent. 19 dicembre 2018, § 137.

²⁴ Così, per esempio, *Parrocchia greco-cattolica Lupeni e altri c. Romania*, (GC), ric. n. 76943/11, sent. 29 novembre 2016, § 162; *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turchia* (II Sez.), ric. n. 32093/10, sent. 2 dicembre 2014, § 48.



competendo invece allo Stato la controprova su tutti gli altri aspetti²⁵), si ha violazione dell'art. 14 qualora tale differenza di trattamento non si fondi su una giustificazione obiettiva e ragionevole, vale a dire non persegua uno scopo legittimo o non vi sia un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito²⁶.

Da ultimo, quanto alla legittimità dei vantaggi che gli Stati riservano alle comunità religiose, al di là dei diritti imposti dall'art. 9, i punti fermi della Corte non sono altro, a ben vedere, che un'applicazione specifica di quanto già richiamato in generale a proposito dei meccanismi di funzionamento dell'art. 14.

In particolare, qualora lo Stato abbia (liberamente) deciso di dotarsi di un quadro giuridico specifico²⁷ per concedere alle organizzazioni religiose uno statuto speciale implicante vantaggi e benefici (per non dire privilegi), deve vigilare affinché i criteri di accesso a tale regime particolare non siano discriminatori (il che, *va da sé*, implica che tali criteri vi siano)²⁸; ciò vale, ovviamente, anche sul versante del trattamento fiscale degli enti confessionali²⁹.

Facendo applicazione di quanto sopra al caso di specie, la Corte si concentra soprattutto sul beneficio economico costituito dall'8 per mille e si preoccupa innanzitutto di verificare se quest'ultimo possa essere riconducibile all'ambito materiale di applicazione dell'art. 9 e dell'art. 1 del Prot. 1 (precondizione, come si è visto, per consentire l'applicazione dell'art. 14). Quanto all'art. 9, osserva (§ 66) come già in casi precedenti che avevano a che fare con trattamenti economici di favore per gli enti

²⁵ Cfr., *ex multis*, *D.H. e altri c. Repubblica Ceca* (GC), ric. n. 57325/00, § 177.

²⁶ Si tratta di uno degli orientamenti più risalenti nella giurisprudenza di Strasburgo, già a partire dal *leading case* *Caso linguistico belga* ("Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium") *c. Belgio* (P), ricc. nn. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, sent. 23 luglio 1968 (vedi in particolare § 10); tra le pronunce più recenti e di nostro immediato interesse cfr., ancora, *Izzettin Doğan e altri c. Turchia*, cit., § 156; *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia*, cit., § 86.

²⁷ "Cadre juridique"; "legal framework" nelle decisioni redatte in inglese (vedi per esempio *Izzettin Doğan e altri c. Turchia*, cit., § 164).

²⁸ Cfr., in questo senso, *Izzettin Doğan e altri c. Turchia*, cit., § 164; *Molla Sali c. Grecia*, cit., § 155; sul punto tornerò anche nel paragrafo successivo.

²⁹ Cfr. *Association Les Témoins de Jéhovah c. Francia* (V Sez.), ric. n. 8916/05, sent. 30 giugno 2011, § 52; *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht e altri c. Belgio* (III Sez.), ric. n. 20165/20, sent. 5 aprile 2022, § 39; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria* (IV Sez.), ricc. nn. 70945/11 e altri 8, sent. 28 giugno 2016, § 107.



religiosi³⁰, che questo meccanismo di finanziamento sia “di tutta evidenza” destinato al buon funzionamento delle comunità religiose e contribuisca a un “esercizio effettivo” della libertà di religione. Sul versante dell’art. 1 Prot. 1, la Corte riconosce che l’interesse patrimoniale a partecipare alla ripartizione dell’8 per mille possa essere considerato sufficientemente importante e riconosciuto da costituire un “bene” ai sensi di tale disposizione. Conclude, quindi, nel senso che i fatti di causa rientrano nell’ambito materiale coperto da entrambe le disposizioni, rendendo così applicabile l’art. 14 in combinato disposto con le medesime.

Venendo ai passaggi più importanti della decisione (§§ 71-95), occorre fare un po’ d’ordine perché nel percorso della Corte si sovrappongono e si alternano argomenti che coinvolgono da una parte i profili di rilevanza degli artt. 9 CEDU e 1 Prot. 1, dall’altra quelli relativi all’art. 13 CEDU, tutti in combinato disposto con l’art. 14.

Quanto ai secondi (art. 13), come si è già anticipato, la Corte li ritiene non necessitanti di esame autonomo, avendo già deciso le questioni più importanti alla luce delle altre due disposizioni. Mi pare si tratti di una forzatura che in qualche modo indebolisce (non la soluzione, bensì) lo sviluppo logico della decisione: sul punto tornerò nel paragrafo successivo.

Quanto ai primi (artt. 9 e 1 Prot. 1), invece, la Corte considera innanzitutto, sulla scorta di quanto asserito dalla ricorrente (e non contestato dallo Stato, cui, come si è visto, compete l’intero onere della prova da qui in avanti) che la CCTG si trova in una posizione analoga a quella delle altre (tredici³¹) confessioni munite d’intesa con lo Stato. Rimane pertanto da valutare se la differenza di trattamento controversa si fonda su una giustificazione obiettiva e ragionevole, condizione per soddisfare la quale, come si è visto, è necessario che (A) il trattamento differenziato persegua un fine legittimo e, contemporaneamente, (B) sussista un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e il fine perseguito.

³⁰ Vedi, per esempio, *Association Les Témoins de Jéhovah c. Francia*, cit., §§ 49, 52 e 53; *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turchia*, cit., § 41; *Jehovas Zeugen in Österreich c. Austria*, cit., §§ 30-31; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, cit., § 107; *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d’Anderlecht e altri c. Belgio*, cit., §§ 37-40.

³¹ Ora quattordici: cfr. *supra*, nota 7.



Come si è già anticipato, il fine legittimo invocato in via prioritaria dallo Stato è la protezione della salute pubblica, in ragione dei convincenti esposti dalla ricorrente in materia sanitaria³²; ciò farebbe propendere per il riconoscimento allo Stato di un margine di apprezzamento tendenzialmente ampio³³, tanto più che è interessata anche la materia fiscale, tradizionalmente considerata a Strasburgo come rientrante nel “nucleo duro” delle prerogative statali³⁴.

Tuttavia, la Corte osserva che, anche a voler ammettere che le convinzioni della CCTG in materia sanitaria siano in contrasto con l’ordinamento giuridico italiano³⁵, ciò non ha impedito il riconoscimento della personalità giuridica con decreto del Presidente della Repubblica (previo parere favorevole del Consiglio di Stato e del Consiglio dei Ministri: vedi §§ 17-18), né la firma per ben tre volte di intese ai sensi dell’art. 8 della Costituzione da parte di diversi Presidenti del Consiglio.

Inoltre, nei casi (peraltro molto rari, come testimoniato dall’esiguità del contenzioso: cfr. § 91) di condotte illecite tenute da appartenenti alla CCTG in forza dei propri convincenti, l’ordinamento italiano si mostra ben attrezzato per reagire tempestivamente e in maniera efficace³⁶.

Tutto ciò considerato, in mancanza di ulteriori elementi dedotti dallo Stato e tali da rimettere in discussione le precedenti determinazioni

³² Emergono anche riferimenti ad alcuni doveri civili (esercizio del voto e servizio militare), ma si tratta - mi pare - di argomentazioni “di riempimento” cui peraltro la stessa Corte non pare dedicare grande peso e attenzione (vedi al § 94).

³³ Cfr., coi dovuti adattamenti, *Communauté genevoise d’action syndicale (CGAS) c. Svizzera* (GC), ric. n. 21881/20, sent. 27 novembre 2023, § 160.

³⁴ Cfr., da ultimo, *De Galbert Defforey e altri c. Francia* (V Sez.), ricc. nn. 45443/21 e altri 2, sent. 22 maggio 2025, § 96.

³⁵ Al punto da imporre una sorta di “bando”, per radicale inconciliabilità: sarebbe in astratto una strategia difensiva immaginabile dinanzi alla Corte di Strasburgo che, anche al costo di qualche contraddizione (per esempio dal punto di vista del divieto di sindacato statale sulla legittimità delle credenze religiose), ha mostrato in qualche caso una certa accondiscendenza nei confronti delle politiche “anti-sette” di alcuni Stati (penso innanzitutto alla decisione *Mouvement Raëlien Suisse c. Svizzera* [Sez. I], ric. n. 16354/06, sent. 13 gennaio 2011, che ha trovato conferma in *Mouvement Raëlien Suisse c. Svizzera* [GC], sent. 13 luglio 2012). In concreto, si tratta con tutta evidenza di un’argomentazione non spendibile nel caso della CCTG, come peraltro fa ben intendere anche la stessa Corte (vedi quanto si dirà a breve).

³⁶ A questo proposito, risultano conferenti i riferimenti puntuali della Corte sia alla già richiamata legge n. 219 del 2017, sia agli istituti previsti per assegnare all’autorità giudiziaria il potere di superare decisioni genitoriali potenzialmente lesive per la salute e la vita dei minori: cfr. § 22.



delle stesse autorità italiane, la Corte conclude nel senso che, venendo meno nel caso di specie un fine legittimo (mancanza che rende quindi inutile anche lo scrutinio di proporzionalità tra il fine perseguito e i mezzi impiegati), deve escludersi che la differenza di trattamento controversa si fondi su una giustificazione obiettiva e ragionevole: ne consegue, come si è anticipato in principio, l'accertamento di una violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 9 e con l'art. 1 del Primo Protocollo.

2 - Alcune considerazioni sui passaggi chiave

Al di là delle molte, possibili, osservazioni di dettaglio sui contenuti della pronuncia, mi pare opportuno concentrare l'attenzione su tre aspetti chiave che riguardano, rispettivamente; il rapporto di questa pronuncia coi precedenti giurisprudenziali di Strasburgo; i profili di rilevanza dell'art. 13 CEDU in relazione a quelli dell'art. 9 e dell'art. 1 del Protocollo n. 1; l'attenzione riservata dalla Corte alle convinzioni della CCTG, soprattutto in materia sanitaria.

Il rapporto coi precedenti

Senza perifrasi, occorre riconoscere che questa decisione si inserisce in maniera coerente in un solco già ampiamente tracciato dalla Corte di Strasburgo, al punto da poter essere considerata prevedibile (se non proprio scontata). In senso contrario, mi pare possano essere spesi solo generici riferimenti, recuperati da precedenti meno conferenti rispetto a quelli che menzionerò a breve (per esempio, in materia di margine di apprezzamento degli Stati in materia fiscale e sanitaria³⁷; o, ancora, circa l'astratta compatibilità col sistema convenzionale di qualsiasi sistema di relazioni o rapporti Stato-confessioni, finanche quello che preveda una religione di Stato³⁸).

Sul versante specifico concernente la materia del finanziamento delle confessioni religiose, possono venire in rilievo i casi *Alujer*

³⁷ Cfr. *supra*, note 32-34.

³⁸ Cfr., *ex multis*, *Darby c. Svezia* (C), ric. n. 11581/85, sent. 23 ottobre 1990; *Knudsen c. Norvegia* (Comm.), ric. n. 11045/84, dec. 8 marzo 1985; *The Holy Monasteries c. Grecia* (C), ricc. nn. 13092/87 e 13984/88, sent. 9 dicembre 1994.



*Fernandez*³⁹ e *Spampinato*⁴⁰, entrambi decisi dalla Corte (all'unanimità) nel senso dell'inammissibilità. Non ne occorre un esame dettagliato, trattandosi in entrambi i casi di precedenti inconferenti: nella prima occasione la Corte ha ritenuto che, sì, l'accesso a un determinato meccanismo di finanziamento confessionale fosse riservato da parte dello Stato a organizzazioni con cui lo stesso aveva previamente stipulato un accordo, il che rendeva impossibile per i ricorrenti, appartenenti a una comunità senza accordo, scegliere di destinare parte del gettito fiscale alla propria confessione; tuttavia, ha anche rilevato come dai fatti di causa non risultasse alcuna preclusione (nemmeno implicita), da parte dello Stato, riguardo alla firma di un accordo che rendesse possibile l'opzione desiderata dai ricorrenti.

Il secondo precedente è ancora più distante da quanto interessa in questa sede, perché concerneva un'asserita violazione degli artt. 9 e 14 in quanto il ricorrente, al momento di compilare la dichiarazione dei redditi delle persone fisiche e manifestando una preferenza in ordine alla destinazione dell'8 per mille dell'IRPEF, sarebbe stato obbligato a dichiarare la propria appartenenza religiosa. In questo caso la Corte nega che questa preferenza implichi una manifestazione di appartenenza, avendo piuttosto a che fare solo con la scelta dei soggetti destinatari delle somme⁴¹.

Venendo, invece, ai precedenti che mi paiono più rilevanti, meritano di essere segnalati quantomeno i già richiamati casi *Savez Crkava* (2010), *Izzettin Doğan* (2016) e *Assemblée chrétienne* (2022): tutte sentenze nelle quali la Corte ha accertato una violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9 (nell'ultimo caso, anche in combinato disposto con l'art. 1 del Prot. 1, proprio come accaduto nella sentenza qui in commento) e nelle cui argomentazioni è possibile individuare alcuni criteri fondamentali agevolmente rintracciabili anche in quest'ultima decisione.

Già nel caso *Savez Crkava*⁴², la Corte sembra infatti considerare un presupposto implicito di legittimità di qualunque sistema di accordi

³⁹ *Alujer Fernandez e Caballero Garcia c. Spagna* (Sez. IV), ric. n. 53072/99, dec. 14 giugno 2001.

⁴⁰ *Spampinato c. Italia* (Sez. III), ric. n. 23123/04, dec. 29 marzo 2007.

⁴¹ Questo orientamento ha trovato conferma anche nella (di poco) più recente pronuncia *Wasmuth c. Germania* (Sez. V), ric. n. 12884/03, sent. 17 febbraio 2011, relativa a fattispecie molto prossima a quella della causa *Spampinato*.

⁴² Nella fattispecie, le Chiese ricorrenti lamentavano di avere ricevuto un trattamento discriminatorio rispetto ad altre organizzazioni, a causa di un'applicazione non



Stato-confessioni (dai quali derivino vantaggi di qualsivoglia natura per le seconde) la circostanza che lo Stato, doverosamente imparziale, predefinisca e renda pubblici i criteri cui l'accesso al sistema pattizio è condizionato⁴³.

Se infatti non contrasta di per sé con la Convenzione la scelta di concedere ad alcune organizzazioni uno *status* foriero di vantaggi specifici (per esempio, come conseguenza dell'attribuzione della personalità giuridica o della stipula di accordi), tuttavia il riconoscimento di posizioni giuridiche ultronee rispetto a quelle imposte dalla Convenzione non consente di per sé allo Stato di riservarle arbitrariamente a determinati soggetti⁴⁴: occorre che le controparti confessionali siano individuate in base a criteri oggettivi e ragionevoli⁴⁵, predefiniti in astratto dalla legge e applicati in modo imparziale, così che

uniforme dei criteri individuati dal Governo per l'accesso agli accordi tra Stato e confessioni religiose (in particolare, in materia di assistenza spirituale in ospedali, istituti di assistenza strutture detentive; insegnamento religioso nelle scuole pubbliche; riconoscimento degli effetti civili al matrimonio religioso). Due precedenti interessanti, che non occorre qui esaminare, sono rinvenibili in *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria* (Sez. I), ric. n. 40825/98, sent. 31 luglio 2008, e *Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria* (Sez. I), ric. n. 76581/01, sent. 26 febbraio 2009.

⁴³ Se infatti la Corte non desse per scontato che esistano tali criteri, mancherebbe di presupposto logico l'affermazione che obbliga lo Stato ad applicarli in modo neutro e imparziale e li sottopone al sindacato della giurisdizione di Strasburgo: vedi *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia*, cit., § 88, laddove la Corte afferma che "[t]he Court also found that the imposition of such criteria raised delicate questions, as the State had a duty to remain neutral and impartial in exercising its regulatory power in the sphere of religious freedom and in its relations with different religions, denominations and beliefs. Therefore, such criteria called for particular scrutiny on the part of the Court". Cfr. anche, *mutatis mutandis*, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria*, cit., § 97; *Verein der Freunde der Christengemeinschaft e altri c. Austria*, cit., § 43.

⁴⁴ Cfr. § 58: "[t]he Court reiterates in this connection that the prohibition of discrimination enshrined in Article 14 of the Convention applies also to those additional rights, falling within the wider ambit of any Convention Article, for which the State has voluntarily decided to provide [...]. Consequently, the State, which has gone beyond its obligations under Article 9 of the Convention in creating such rights cannot, in the application of those rights, take discriminatory measures within the meaning of Article 14".

⁴⁵ Vale a dire che, come si è già visto, l'eventuale differenza di trattamento deve trovare una "*objective and reasonable justification*": cfr. *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia*, cit., § 85.



tutte le comunità religiose (che li soddisfino) abbiano le medesime *chances* di accedere al regime privilegiato⁴⁶.

Nella sentenza *Izzettin Doğan*⁴⁷, vera e propria *summa* in materia di *registration cases*, la Corte prende atto dell'inesistenza di una procedura legale a evidenza pubblica per il riconoscimento delle organizzazioni religiose e ne rileva l'impossibilità di fatto, per i ricorrenti, di accedere a uno status privilegiato che lo Stato, nell'esercizio di una discrezionalità non soggetta alla legge, riserva soltanto ad alcune organizzazioni⁴⁸.

Da ultimo, merita attenzione il recentissimo caso dei Testimoni di Geova in Belgio (*Assemblée chrétienne*), concernente la riserva alle sole religioni riconosciute del beneficio costituito dall'esenzione dall'imposta sugli immobili per gli edifici adibiti al culto pubblico: vero è che tra quel precedente e la vicenda qui in esame sussiste un discrimine significativo, che risiede nella circostanza che nel sistema belga la differenza di trattamento (tra religioni riconosciute e non) è prevista dal diritto comune, mentre in quello italiano essa deriva dal diritto pattizio (che tra l'altro viene impiegato dalle confessioni religiose proprio per sottrarsi a parte del diritto comune, *i.e.* la legge sui culti ammessi).

Tuttavia, se si guarda alla *ratio* delle argomentazioni della Corte, trattasi di un elemento di discrimine irrilevante, laddove la continuità di fattispecie risiede invece nella circostanza che in entrambi i sistemi regna la discrezionalità politica; che poi quest'ultima sia esercitata solo dal

⁴⁶ Cfr. *Savez Crkava "Riječ Života" e altri c. Croazia*, cit., § 85: "the conclusion of agreements between the State and a particular religious community establishing a special regime in favour of the latter does not, in principle, contravene the requirements of Articles 9 and 14 of the Convention, provided that there is an objective and reasonable justification for the difference in treatment and that similar agreements may be entered into by other religious communities wishing to do so".

⁴⁷ Il caso verteva sul rifiuto statale di riconoscere l'islam alevi come confessione distinta dall'islam sunnita, con conseguente impossibilità di ottenere la registrazione dalla quale sarebbero derivati diversi vantaggi, anche di natura economica.

⁴⁸ Cfr. *Izzettin Doğan e altri c. Turchia*, cit., §§ 164 e 182: "[i]t is true that freedom of religion does not require the Contracting States to create a particular legal framework in order to grant religious communities a special status entailing specific privileges. Nevertheless, a State which has created such a status must not only comply with its duty of neutrality and impartiality but must also ensure that religious groups have a fair opportunity to apply for this status and that the criteria established are applied in a non-discriminatory manner. [...] Moreover, the legal regime governing religious denominations in Turkey appears to lack neutral criteria and to be virtually inaccessible to the Alevi faith, as it offers no safeguards apt to ensure that it does not become a source of de jure and de facto discrimination towards the adherents of other religions or beliefs".



Governo piuttosto che anche dal Parlamento (come accade sia in Belgio, al momento del vero e proprio riconoscimento della confessione richiedente, sia in Italia, nella fase parlamentare dell'*iter* di approvazione dell'intesa), per la Corte di Strasburgo non rileva: trattasi di distinzione meramente interna all'ordinamento del singolo Stato membro, non oggetto di valutazione da parte della Corte⁴⁹, che si limita a verificare il rispetto del principio di preminenza del diritto (*rule of law*)⁵⁰.

Mettendo in fila tutto quanto sopra, mi pare si possa affermare senza grandi difficoltà che il sistema italiano di privilegi, graduati mediante lo strumento pattizio e sottratti a ogni presidio giuridico sostanziale⁵¹, sia molto distante dal modello disegnato dalla giurisprudenza europea e che pertanto, come ho già anticipato, si possa considerare questa sentenza un portato coerente (e prevedibile) dell'applicazione di quel modello.

Il sistema pattizio tipico dell'ordinamento italiano è infatti, senza grandi approssimazioni, ciò che la Corte intende come "*particular legal framework*" all'interno del quale le confessioni con intesa acquisiscono uno "*special status*" cui corrisponde un trattamento differenziato rispetto a quello riservato alle confessioni che di intesa non godono; la stessa Corte costituzionale ha ricordato, nella già citata sentenza n. 52 del 2016 (§ 5.1), che l'intesa viene impiegata da parte dello Stato anche per "concedere [alla controparte confessionale] particolari vantaggi o eventualmente [...] imporre [...] particolari limitazioni".

Tuttavia, credo che tra i maggiori profili di inconciliabilità tra sistema italiano e modello costruito dalla Corte debbano meritare considerazione autonoma quelli relativi alla discrezionalità politica che

⁴⁹ Che pure è ben consapevole di come il procedimento d'intesa preveda una prima fase governativa e una, successiva, parlamentare: cfr. § 79.

⁵⁰ Cfr. *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht e altri c. Belgio*, cit., § 51: "la Cour ne peut que constater que ni les critères de reconnaissance, ni la procédure au terme de laquelle un culte peut être reconnu par l'autorité fédérale, ne sont prévus par un texte satisfaisant aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité, lesquelles sont inhérentes à la notion de prééminence du droit qui gouverne l'ensemble des articles de la Convention".

⁵¹ Non vale, a smentirlo, il riferimento a fonti di cognizione - pur certamente rilevanti nell'*iter* di intesa - come la legge 23 agosto 1988, n. 400 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) o il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 (*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*), trattandosi di norme inidonee a limitare e orientare sostanzialmente i poteri statali (prima esecutivo, poi legislativo) nella selezione dei soggetti capaci di raggiungere un'intesa approvata con legge.



contraddistingue tutto il procedimento d'intesa, a partire dall'avvio delle trattative e fino all'approvazione per legge: ciò impone qualche breve considerazione a proposito dell'art. 13 CEDU.

I profili di rilevanza dell'art. 13 CEDU

Come si è anticipato in principio, una volta analizzato il caso alla luce degli artt. 14 (+ 9 e + 1 Prot. 1) e ritenendo di aver già "esaminato le principali questioni giuridiche sollevate dalla controversia", la Corte considera non necessario statuire sulla ricevibilità e sul merito del ricorso ai sensi dell'art. 13 della Convenzione⁵².

Tuttavia, mi pare che una parte significativa delle considerazioni che sorreggono la decisione, rinvenibile nei §§ 78-83, si fondi proprio su argomenti che hanno a che fare con l'impossibilità, per la CCTG, di far valere le proprie ragioni (fondate sulla Convenzione), mediante un "ricorso effettivo", davanti a un'istanza nazionale.

Così, per esempio, laddove la Corte osserva (§ 78) che la procedura d'intesa non è disciplinata da un testo legislativo o regolamentare, ma discende da una prassi amministrativa che peraltro non prevede alcun termine di trattazione delle domande di intesa, né contempla l'obbligo di giustificazione da parte delle autorità governative del rifiuto di dare seguito a una domanda di apertura o di prosecuzione delle trattative in vista di un'intesa; nota ancora la Corte (§ 81) che la natura squisitamente politica e discrezionale dell'intero procedimento d'intesa è stata confermata dalla Corte costituzionale italiana, la quale ha escluso, sulla base di tale accertamento, qualsiasi possibilità di sindacato giurisdizionale sugli atti governativi compiuti in tale contesto; rileva ancora una volta (§ 82) l'assenza di criteri formali precisi per la concessione di un'intesa, nonché la mancanza di un testo chiaro che disciplini il procedimento nel suo complesso; constata in fine (ancora al § 82) che la procedura di cui sopra non prevede l'adozione di un provvedimento formale di diniego di conclusione di tale accordo, e non reca disposizioni specifiche che contemplino un ricorso effettivo in caso di controversia, ciò che ha posto la ricorrente in una situazione d'incertezza e l'ha privata di garanzie sufficienti contro il rischio di trattamenti discriminatori.

⁵² Cfr. *supra*, nota 20.



Mi pare, quindi, che in qualche modo la Corte abbia compiuto una (se non impropria, quantomeno opinabile) sovrapposizione tra i profili di rilevanza dell'art. 14, delle disposizioni sostanziali (art. 9 CEDU e art. 1 Prot. 1) e dell'art. 13 CEDU: la tenuta logica della sentenza sarebbe stata maggiore se questi ultimi argomenti avessero goduto di considerazione autonoma e fossero stati impiegati per accertare anche una violazione dell'art. 13.

Vero è che anche in altre occasioni la Corte ha ritenuto di assorbire profili di rilevanza delle disposizioni poste a protezione del diritto alla tutela giurisdizionale (art. 6) e del diritto a un ricorso effettivo (art. 13) all'interno di quelli di altre disposizioni sostanziali, considerate nel loro "risvolto procedurale"⁵³.

Tuttavia, nel caso di specie l'attrazione mi pare particolarmente significativa perché così facendo la Corte sottrae a valutazione autonoma, alla luce dell'art. 13, alcuni aspetti che potrebbero essere al centro dell'esame del ricorso presentato nel 2016 dall'UAAR⁵⁴; la circostanza può (volendo) essere letta in diversi modi: sul punto si tornerà nel paragrafo conclusivo.

Le convinzioni della CCTG in materia sanitaria

Da ultimo, mi pare che in alcuni passaggi il percorso argomentativo della pronuncia devii in maniera discutibile, assecondando la linea difensiva del Governo italiano e andando a occuparsi, seppur in maniera non determinante, delle convinzioni della CCTG in materia sanitaria (e in minor misura a proposito dell'obiezione di coscienza al servizio militare e all'esercizio del diritto di voto)⁵⁵.

Alla luce dei precedenti già menzionati e in particolare dell'impianto argomentativo (e della soluzione) della decisione più recente (*Assemblée chrétienne*), coerenza avrebbe infatti voluto che l'esame della Corte si arrestasse una volta constatata la totale assenza di garanzie procedurali e pertanto la palese violazione del principio di certezza del

⁵³ Tra le sentenze in cui questa compenetrazione è particolarmente evidente ve n'è una ben nota al giurista italiano: vedi *Lombardi Vallauri c. Italia* (II Sez.), ric. n. 9128/05, sent. 20 ottobre 2009, con particolare riferimento ai paragrafi (nn. 46 e 79, oltre che nel dispositivo) nei quali la Corte menziona espressamente il *volet procédural*.

⁵⁴ Vedi quanto si è detto in principio, in particolare alla nota 6.

⁵⁵ In particolare, vedi §§ 89-98, dei quali si è già detto.



diritto: ciò sarebbe più che bastato per condurre all'accertamento di una violazione.

Senza pretesa d'originalità, su questo specifico aspetto mi sentirei di condividere *in toto* l'articolata opinione concorrente dei giudici Krenč e Chablais, in particolare laddove (§ 7) scrivono - traduzione mia - che

“dal momento stesso in cui essa formula il rilievo di un'assenza di garanzie sufficienti contro trattamenti discriminatori, è quantomeno difficile concepire che la Corte possa pervenire a un accertamento di non-violazione dell'articolo 14 della Convenzione. Eppure, reputando necessario procedere a questa analisi addizionale sul piano sostanziale, la Corte lascia tale possibilità aperta, perlomeno in via teorica, e offusca, in una certa misura, il ragionamento”.

3 - Quali scenari?

Alla luce di tutto quanto sopra, mi pare impossibile sfuggire alla conclusione per cui il sistema italiano, pur avendo ricevuto la più autorevole patente di legittimità costituzionale (Corte cost., n. 52 del 2016, già più volte richiamata), è oggi certificato come incompatibile con quello convenzionale⁵⁶.

⁵⁶ Peraltro, come riconosciuto dalla nostra stessa Consulta, a livello interno non vi è margine alcuno per sindacare l'interpretazione data alla Convenzione dalla Corte di Strasburgo: vedi, nella sentenza 24 ottobre 2007, n. 349 (che, come è noto, insieme alla coeva n. 348 ha definito il quadro dei rapporti tra fonti interne e CEDU alla luce dell'art. 117, primo comma, Cost.), il § 6.2, laddove si precisa che “[q]uesta Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo. L'interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo, ciò che solo garantisce l'applicazione del livello uniforme di tutela all'interno dell'insieme dei Paesi membri. A questa Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto - insanabile in via interpretativa - con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, come infondatamente preteso dalla difesa erariale nel caso di specie, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra



Si tratta di una conclusione che resterebbe ferma anche nell'ipotesi in cui la condizione particolare della CCTG dovesse mutare a breve, mediante la stipula di una nuova intesa e la sua approvazione per legge: la violazione accertata dalla CEDU nel caso di specie deriva infatti dal modo in cui è concepito e funziona il sistema italiano di regolazione dei rapporti Stato-confessioni, non da un occasionale "incidente di percorso".

In questo caso, come in tutti i casi di violazioni così dette strutturali, l'obbligo che incombe sullo Stato di "conformarsi" alle sentenze della Corte⁵⁷ imporrebbe una riforma del sistema per impedire il verificarsi di analoghe violazioni: in questa materia, qualora l'Italia volesse effettivamente dare seguito alla decisione in esame⁵⁸, il primo passo non potrebbe che essere l'introduzione per legge di una disciplina che regoli finalmente gli aspetti più delicati della procedura d'intesa, sottraendola alla discrezionalità politica e riassegnando un compito in questa materia al potere giurisdizionale⁵⁹.

L'opportunità (oltre che la doverosità convenzionale) di una simile opzione sarebbe ulteriormente rafforzata qualora dovesse giungere a decisione la causa relativa al già menzionato ricorso depositato nel 2016 a Strasburgo dall'UAAR (sempre che sia ancora

l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un vulnus alla Costituzione stessa".

⁵⁷ Art. 46 CEDU (*Forza vincolante ed esecuzione delle sentenze*): "1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti. 2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione".

⁵⁸ E, va da sé, sempre che l'Esecutivo non decida di chiedere il riesame del caso entro tre mesi dalla sentenza dell'11 giugno. In questo caso occorrerebbe attendere la decisione della Grande Camera, che già in altre occasioni ha mostrato una certa propensione ad accogliere con argomenti quantomeno discutibili le ragioni degli Stati in alcuni casi particolarmente delicati (ovvio il riferimento a *Lautsi e altri c. Italia* [GC], ric. n. 30814/06, sent. 18 marzo 2011): tuttavia mi pare che in questo caso, per rovesciare la decisione della Prima Sezione, la Corte sarebbe costretta a un netto *revirement*, difficilmente motivabile alla luce di tutti i precedenti sopra richiamati.

⁵⁹ Cfr. Corte cost., n. 52 del 2016, § 5.1: "Diversa potrebbe essere la conclusione, anche in ordine alla questione posta dal presente conflitto, se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. Se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate".



pendente). Si può infatti considerare come il ricorso della CCTG e quello dell'UAAR siano quasi contemporanei e le questioni sottese configurano un *continuum* sostanziale: da una parte, quindi, le argomentazioni della Corte in questa sentenza potrebbero essere considerate in qualche modo anticipatorie di quelle che potrebbero sostenere la decisione sul caso UAAR; d'altra parte, mi sembra ragionevole che i due ricorsi siano esaminati e decisi in momenti non troppo distanti, non tanto perché coevi - le cause non sono assegnate e trattate secondo il criterio *first in-first out* bensì secondo un articolato e complesso sistema di prioritizzazione - quanto perché sottendono alcune questioni comuni della massima importanza.

In altri termini, mi pare plausibile che, una volta che il sistema pattizio italiano è giunto all'esame della CEDU con la sentenza qui in commento, si possa ragionevolmente auspicare anche una prossima conclusione del contenzioso innescato dall'UAAR, con una decisione che - se di accoglimento e coerente coi precedenti - potrebbe imperniarsi sulla carenza di tutele giurisdizionali (*ex artt. 6 e 13 CEDU*) a protezione dei diritti convenzionali: dopo *Pellegrini*⁶⁰ e *Lombardi Vallauri*, si tratterebbe di un ulteriore caso in cui la Corte di Strasburgo interviene sul diritto ecclesiastico italiano utilizzando come angolo d'approccio la (negata) tutela giurisdizionale, più che i profili sostanziali.

Tuttavia, al di là di queste considerazioni di ordine generale, mi sembra poco realistico ipotizzare che questa pronuncia possa avere effetti concreti in tempi brevi.

Le ragioni sono diverse.

Innanzitutto, non può sottacersi che alcune autorità del nostro Paese hanno già dimostrato una scarsa propensione a "conformarsi" alle sentenze della Corte europea particolarmente "sgradite" in materia di diritto e religione, tanto più quando in gioco vi erano anche elementi facilmente strumentalizzabili nella dialettica *lato sensu* politica⁶¹.

In secondo luogo, non pare ipotizzabile, in questa materia, una "cascata di condanne" per violazioni-fotocopia derivanti dall'inconciliabilità strutturale di cui si è detto: i potenziali ricorrenti a Strasburgo sono solo le organizzazioni che, in posizione analoga a quella in cui si è

⁶⁰ *Pellegrini c. Italia* (Sez. II), ric. n. 30882/96, sent. 20 luglio 2001.

⁶¹ A tacer d'altro, e senza intenzioni di colore, mi limito a ricordare le parole (che ritengo di non riportare in questa sede) dell'allora Ministro della Difesa all'indomani della prima sentenza sul caso Lautsi (poi, com'è noto, rovesciata dalla sentenza di Grande Camera citata alla nota 58).



trovata la CCTG, si trovino sprovviste di tutela. Si tratta, con tutta evidenza, di un numero molto ridotto di soggetti, non sufficiente per impensierire le autorità del nostro Paese⁶².

Da ultimo, sul versante interno, nemmeno sembra possibile immaginare che la questione arrivi davanti alla nostra Corte costituzionale, posta in relazione all'art. 117, primo comma, Cost.⁶³, visto che il motivo primario di tensione tra il sistema italiano e quello convenzionale è proprio l'assenza di una legge regolatrice della materia (*legal framework*), venendo così a mancare la fonte primaria che possa costituire oggetto del sindacato di costituzionalità

Marcello Toscano

marcello.toscano@unimi.it

<https://orcid.org/0000-0002-6316-3566>

Università degli Studi di Milano – <https://ror.org/00wjc7c48>



Licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](#)

⁶² Per esempio, diverso sarebbe stato, in materia di esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche, se la sentenza *Lautsi c. Italia* del 2009 fosse diventata definitiva: in quel caso la platea dei potenziali ricorrenti a Strasburgo, peraltro ragionevolmente certi di uscire vittoriosi dal contenzioso davanti alla CEDU, sarebbe stata enorme.

⁶³ Cfr. *supra*, nota 56.