



Juan González Ayesta

(professore associato di Diritto ecclesiastico nell'Università di Oviedo,
Dipartimento di Scienze giuridiche di base)

Il tormentoso rapporto tra l'autonomia confessionale e la libertà sindacale¹

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La libertà religiosa, l'autonomia confessionale e i ministri di culto: 2.1. La dimensione collettiva della libertà religiosa ed i diritti dei gruppi religiosi riguardanti il proprio personale; 2.2. La dottrina della Corte EDU sull'autonomia confessionale: i suoi limiti (breve spunti): 2.2.1 *La protezione dell'autonomia dei gruppi religiosi di fronte allo Stato*; 2.2.2. *Le crescenti limitazioni all'autonomia religiosa nelle controversie di lavoro*; 2.3. Riflessioni conclusive - 3. Breve spunti sulla libertà sindacale e l'effettiva difesa dei diritti dei lavoratori: 3.1. Riconoscimento e dimensione collettiva della libertà sindacale; 3.2. Libertà sindacale ed azione sindacale nella dottrina della Corte EDU; 3.3. Conclusioni - 4. Eventuali problemi legati alla costituzione di sindacati nelle chiese: 4.1. Unità *versus* dialettica di conflitto all'interno di una chiesa; 4.2. Identità propria delle chiese e dovere di neutralità dello Stato - 5. Insegnamenti del caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*; 5.1. Breve presentazione degli aspetti centrali del caso; 5.2. La decisione della Grande Camera della Corte EDU: il bilanciamento tra libertà sindacale e autonomia religiosa; 5.3. Il paradossale risultato del bilanciamento tra libertà sindacale e autonomia religiosa nel caso *Sindicatul* - 6. Bibliografia - 7. Appendice I: Estratto dallo statuto del sindacato "Păstorul cel Bun" - 8 Appendice II: Dichiarazione dell'Ufficio Stampa del Patriarcato della Romania del 3 febbraio 2012, in occasione della prima sentenza della Corte EDU sul caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*.

1 - Introduzione

L'esercizio della libertà sindacale all'interno delle chiese può ritenersi un fenomeno relativamente nuovo e ancora poco studiato. Tuttavia, questa problematica presenta, a mio avviso, evidenti punti di connessione con alcune questioni, di grande attualità e vasta portata, riconducibili in buona misura al rapporto fra due elementi: da un lato, una certa visione dei diritti umani nel mondo di oggi; e, dall'altro, alcuni valori caratterizzanti l'identità propria di certe chiese e comunità religiose, spesso ancorate alle loro tradizioni dottrinali e morali. E appunto per questo, credo valga la pena proporre in merito alcune riflessioni d'ampio respiro, non poggianti

¹ Contributo sottoposto a valutazione.



sulla normativa di un particolare ordinamento, ma su elementi riconducibili, almeno in buona misura, al nucleo stesso dei diritti in gioco.

Un approccio di quest'indole mi pare abbia importanti vantaggi. Il primo e principale, accennato poc'anzi, è che non esige fare riferimento al concreto assetto normativo vigente in un determinato paese, consentendo invece di affrontare l'argomento a livello più alto, facendo riferimento a testi e strumenti internazionali sulla libertà religiosa e la libertà sindacale. Il secondo, strettamente legato al precedente, è che consente di servirsi agevolmente della recente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani (in seguito, Corte EDU), in merito all'interpretazione (ed eventuale bilanciamento) di tali diritti.

Il "tormentoso rapporto" a cui fa riferimento il titolo di questo saggio vuole quindi dare un'idea di qual è il nocciolo della questione oggetto di studio. Si tratta della non facile interazione tra l'autonomia dei gruppi religiosi, in quanto necessaria garanzia della libertà religiosa, da una parte; e la libertà di organizzazione sindacale riconosciuta a ogni persona in difesa dei suoi diritti lavorativi, dall'altra, specie qualora quest'ultima venisse proiettata sull'attività che i ministri di culto svolgono in favore della confessione religiosa di appartenenza. In questo contesto generale, lo studio ha poi una doppia finalità: anzitutto, intende riflettere sui problemi a cui potrebbe dare luogo la costituzione di sindacati all'interno delle chiese; in secondo luogo, esso vuole individuare alcune linee di forza da cui ricavare orientamenti per la giusta composizione delle eventuali controversie in questo campo.

Allo scopo di raggiungere questi obiettivi, procederemo nel seguente modo: dopo questa breve introduzione (n. 1), esamineremo alcuni capisaldi dell'autonomia di cui godono i gruppi religiosi, mettendoli in rapporto con l'importante posizione che in essi occupano i ministri di culto o, più in genere, altri adepti qualificati (n. 2); proseguiamo poi esaminando la centralità che per la libertà sindacale ha la sua dimensione collettiva, volta alla difesa dei diritti dei lavoratori (n. 3); entreremo poi nella parte più centrale del discorso, incentrata appunto sugli eventuali conflitti derivanti dalla costituzione di sindacati di chierici all'interno delle chiese (n. 4); da ultimo, faremo riferimento a un noto caso avvenuto alcuni anni fa in Romania (il caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*), relativo alla denegata iscrizione nell'apposito registro statale di un sindacato costituito a larga maggioranza da sacerdoti della Chiesa Ortodossa Rumena (n. 5).

2 - La libertà religiosa, l'autonomia confessionale e i ministri di culto



L'autonomia dei gruppi religiosi è una delle questioni che ha sollevato maggiore interesse negli ultimi anni, tanto in Europa come negli Stati Uniti, essendo stata oggetto non solo di numerose ricerche e studi, ma anche di specifici pronunce giudiziali, come avremo opportunità di vedere. Dato che l'argomento è molto ampio, ci limiteremo a ricordare solo alcuni aspetti, sottolineando in particolare quelli più legati alla libertà di nominare le persone svolgenti funzioni qualificate al interno di tali gruppi, prendendo spunto da alcuni rilevanti strumenti internazionali in materia, nonché dalla giurisprudenza della Corte EDU.

2.1 - La dimensione collettiva della libertà religiosa ed i diritti dei gruppi religiosi riguardanti il proprio personale

Com'è ben noto, l'accento dei principali strumenti internazionali sui diritti dell'uomo, nell'affermare la libertà religiosa, ricade sul diritto di cui gode ogni singola persona di credere o non credere e di praticare e osservare liberamente la sua propria religione o credenza. Per questo motivo in tali strumenti non vi è che un modesto cenno all'esercizio collettivo o in comunità di quella medesima libertà. Questo cenno è tuttavia significativo in quanto mostra con chiarezza che la libertà religiosa non resta confinata nella sfera individuale, ma presenta anche una rilevante dimensione collettiva. Una dimensione che, del resto, non va intesa quale semplice somma della libertà dei singoli, come puntualmente faceva notare già anni fa il Lerner², e che più propriamente potrebbe essere designata come dimensione comunitaria o dimensione istituzionale della libertà religiosa³.

Un riconoscimento più chiaro di questa dimensione a cui ci riferiamo è presente in altri due documenti internazionali più vicini nel tempo e di ben distinta natura: la *Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo*

² N. LERNER, *Religious Human Rights under the United Nations*, in J.D. VAN DER VYVER, J. WITTE [Eds.], *Religious Human Rights in Global Perspective. Legal Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London, 1996, p. 88.

³ "A livello teorico appare opportuno distinguere fra una dimensione collettiva ed una dimensione istituzionalizzata ed organizzata. Se nel primo caso si intende la possibilità dei fedeli di manifestare il sentimento religioso in forma associata, con la seconda si fa tradizionalmente riferimento alla possibilità che la confessione religiosa in quanto organizzazione si faccia soggetto capace di imputazione di situazioni giuridiche soggettive" (P. ANNICCHINO, *Conflitto tra autonomia dei gruppi religiosi e diritti fondamentali*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2013/1, p. 61). Vedi anche, in senso simile, le più ampie riflessioni proposte da J.-P. SCHOUPPE, *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Éditions A. Pedone, Paris, 2015, pp. 16-17.



(Risoluzione 36/55 delle Nazioni Unite, dell'anno 1981)⁴; e il *Documento conclusivo della Riunione di Vienna dei Rappresentanti degli Stati che hanno partecipato alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (1989)⁵.

Il primo di tali documenti, molto focalizzato sui problemi delle minoranze religiose, evidenzia di più alcuni aspetti legati alla dimensione comunitaria del fenomeno religioso. In particolare, esso afferma che la libertà religiosa comprende "La libertà di formare, di nominare, di eleggere, di designare per successione gli appropriati *leaders*, in conformità ai bisogni e alle norme di qualsiasi religione o credo"⁶. Come si può vedere, il termine usato (*leaders*) è sufficientemente ampio, come per proteggere il diritto dei gruppi religiosi di potere decidere come designare o eleggere non solo i loro dirigenti, ma anche i loro ministri di culto e altre persone deputate a svolgere funzioni di natura religiosa al loro interno⁷.

Il secondo dei menzionati documenti, quello conclusivo della *Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa* tenutasi a Vienna, risulta ancora più chiaro in merito. Infatti, il sedicesimo dei principi raccolti in quel documento invitava gli Stati membri non solo a facilitare le comunità di credenti nell'acquisizione dello status per esse previsto in ognuno di essi (n. 16.3), ma anche a rispettarne il diritto di organizzarsi secondo la propria struttura gerarchica e istituzionale, nonché di scegliere e nominare il proprio personale in conformità con le loro rispettive esigenze e norme (n. 16.4)⁸.

⁴ Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 25 novembre 1981. Sulle origini di questa Dichiarazione, può vedersi: **M.D. EVANS**, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 227-261.

⁵ *Documento conclusivo della Riunione di Vienna dei Rappresentanti degli Stati che hanno partecipato alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (Vienna, 4 novembre 1986 - 19 gennaio 1989). Reperibile sul sito Web: <https://www.osce.org/it/mc/40884>.

⁶ Articolo 6.1.f della *Dichiarazione sull'eliminazione*, cit.

⁷ È evidente che il diritto di designazione dei propri *leaders*, necessariamente fa capo a quella dimensione propriamente comunitaria, prima accennata, e va esercitato in conformità con le regole e tradizioni proprie di ogni gruppo religioso (cfr. **N. LERNER**, *Religious Human Rights*, cit., p. 120; vedi anche **J.-P. SCHOUPE**, *La dimension institutionnelle*, cit., pp. 112-116).

⁸ Per quanto ora interessa, il principio cui facciamo riferimento era così espresso: "Al fine di assicurare la libertà dell'individuo di professare e praticare una religione o una convinzione, gli Stati partecipanti, fra l'altro, [...] (16.3) - riconosceranno, su loro richiesta, alle comunità di credenti, che praticano o che sono disponibili a praticare la loro fede nel quadro costituzionale dei propri Stati, lo status per esse previsto nei rispettivi paesi; (16.4) - rispetteranno il diritto di tali comunità religiose di

- costituire e mantenere luoghi di culto o riunione liberamente accessibili,
- organizzarsi secondo la propria struttura gerarchica e istituzionale,



Orbene, ricapitolando quanto fin qui esposto, si potrebbe dire che, negli strumenti internazionali sui diritti umani, pur affermandosi la libertà religiosa in una prospettiva prevalentemente individuale, vi sono significativi cenni alla dimensione collettiva. Da qui si evince, in particolare, la necessità di proteggere i diritti dei gruppi religiosi volti a garantire la loro piena libertà nella scelta, formazione e designazione del proprio personale qualificato. Da questo punto di vista, occorre dunque riaffermare l'obbligo in capo agli Stati di rispettare le norme proprie delle chiese o comunità religiose in tutto quanto riguarda la configurazione delle loro strutture gerarchiche o di governo, nonché lo statuto interno dei loro dirigenti e di quanti svolgono funzioni qualificate di culto, di insegnamento o altre di natura sostanzialmente religiosa.

2.2 - La dottrina della Corte EDU sull'autonomia confessionale i suoi limiti (brevi spunti)

2.2.1 - La protezione dell'autonomia dei gruppi religiosi di fronte allo Stato

In questi ultimi decenni, la Corte EDU ha contribuito in modo significativo alla protezione della libertà religiosa e, in particolare, dell'autonomia dei gruppi religiosi nei confronti dello Stato. L'orientamento della giurisprudenza dell'alto tribunale su quest'ultimo aspetto, risulta singolarmente rilevante per il nostro discorso ed occorre dunque farvi riferimento, sia pure brevemente, per evidenti ragioni di spazio⁹.

Come appena dicevamo, la Corte EDU ha contribuito in modo molto rilevante alla difesa dell'autonomia dei gruppi religiosi dinanzi ad

- scegliere, nominare e sostituire il proprio personale conformemente alle rispettive esigenze e alle proprie norme nonché a qualsiasi intesa liberamente accettata fra esse e il proprio Stato,

- sollecitare e ricevere contributi volontari sia finanziari che d'altro genere"
(Documento conclusivo della Riunione di Vienna, cit., n. 16)

⁹ Per un'analisi molto più approfondita della giurisprudenza della Corte EDU in materia di autonomia dei gruppi religiosi, si può vedere, ad esempio: **J.-P. SCHOUPPE**, *La dimension institutionnelle*, cit., specialmente pp. 276-429. Per una visione d'insieme sugli aspetti più rilevanti della giurisprudenza della medesima Corte sulla libertà religiosa in genere, si possono vedere, tra gli altri: **S. GREER, G. JANKEE, R. SLOWE**, *Human Rights in the Council of Europe and the European Union. Achievements, trends and challenges*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 168; **B. RAINEY, E. WICKS, C. OVEY**, *Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 7^a ed., Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 456 ss.; **W.A. SCHABAS**, *The European Convention of Human Rights. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 412-443.



atteggiamenti poco rispettosi della libertà religiosa da parte degli Stati, delineando un completo orientamento dottrinale sulla materia. La sentenza del caso *Mirolubovs e Altri c. Lettonia*¹⁰, relativa a una grave disputa tra due diverse fazioni all'interno di una comunità religiosa a Riga, in Lettonia, ne offre una buona sintesi¹¹. Tra gli elementi che la Corte menziona in quella sentenza, interessa ora ricordare i seguenti:

1°) *Le comunità religiose tradizionalmente esistono sotto forma di strutture organizzate*. Da qui ne segue che i fedeli devono potersi associare liberamente e che la loro vita associativa va quindi protetta da ingiustificate ingerenze statali; detto in altro modo, la libertà religiosa dei credenti include l'aspettativa che sarà consentito ai gruppi religiosi operare liberamente e pacificamente senza interferenze dello Stato¹².

2°) *Le comunità religiose si reggono spesso su regole ritenute dai credenti come di origine divina*. Queste regole prevedono, tra l'altro, come 'abilitare' i ministri deputati a condurre le cerimonie religiose, di modo che, per i credenti, il valore sacro di quest'ultime dipende anche dal rispetto di tali regole. Anche da questa prospettiva, risulta chiaro che se la vita organizzativa della comunità non è protetta, tutti gli altri aspetti della libertà di religione degli individui diventano vulnerabili e, perciò, lo Stato non deve assolutamente interferire in questo campo¹³.

3°) *Non esiste propriamente un diritto al dissenso all'interno dei gruppi religiosi*. La Corte EDU ha chiarito in diverse occasioni che il diritto di libertà religiosa riconosciuto dall'articolo 9 della *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (in seguito, Convenzione EDU) non garantisce, né implica in modo alcuno, l'esistenza di un diritto al dissenso all'interno dei gruppi religiosi. E, di conseguenza, in caso di disaccordo dottrinale o organizzativo tra una comunità religiosa e uno dei suoi membri, la libertà

¹⁰ *Mirolubovs e Altri c. Lettonia*, ric. 798/05, 15 settembre 2009.

¹¹ Un commentatore vede in essa una sorta di "protocollo" sul modo in cui gli Stati dovrebbero procedere in caso di dispute interne delle organizzazioni religiose: vedi **L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER**, *La libertad religiosa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 26 (2010), p. 312.

¹² *Mirolubovs e altri c. Lettonia*, ric. 798/05, 15 settembre 2009, § 80, c). In realtà, la Corte EDU aveva già affermato questa dottrina in altri precedenti pronunciamenti, particolarmente nelle sentenze dei seguenti casi: *Hassan e Tchaouch c. Bulgaria*, ric. 30985/96, 26 ottobre 2000, § 62; *Chiesa Metropolitana di Bessarabia e altri c. Moldova*, ric. 45701/99, 13 gennaio 2001, § 118; e *Santo Sinodo della Chiesa Ortodossa Bulgara (Metropolita Innocenzo) e altri c. Bulgaria*, ric. 412/03 e 35677/04, 22 gennaio 2009, § 103.

¹³ Vedi *Mirolubovs e altri c. Lettonia*, ric. 798/05, 15 settembre 2009, § 80, g). Anche in questo caso, la dottrina procedeva di un precedente pronunciamento della Corte: vedi, in particolare, *Hassan e Tchaouch c. Bulgaria*, ric. 30985/96, 26 ottobre 2000, § 62.



di religione del dissidente è sufficientemente tutelata attraverso la scelta di lasciare liberamente il gruppo¹⁴.

4°) *Lo Stato deve rimanere neutrale di fronte ai conflitti interni che si possano verificare nei gruppi religiosi.* A tale riguardo, la Corte ha sostenuto sempre che le comunità religiose debbono godere di autonomia per gestire liberamente i propri affari, senza ingerenze dello Stato, specialmente nel caso di controversie interne tra fazioni o gruppi opposti. E ciò a garanzia tanto del pluralismo nella società, come della stessa libertà religiosa dei credenti¹⁵.

Come si può vedere, l'assetto dottrinale articolato dall'Alta Corte Europea ha valorizzato sia l'importanza dell'autonomia confessionale che la sua effettiva garanzia nei confronti dello Stato, imponendo a quest'ultimo un dovere di neutralità di fronte a eventuali controversie interne nel seno dei diversi gruppi religiosi.

2.2.2 - Le crescenti limitazioni all'autonomia religiosa nelle controversie di lavoro

Oltre a riaffermare l'autonomia dei gruppi religiosi, la Corte EDU ha contribuito anche in modo significativo a delinearne i limiti. Questo punto è pure di grande rilevanza per il presente saggio, e occorre anche trattarlo per meglio capire alcune delle problematiche di cui parleremo più avanti. Tenendo conto che anche qui sono molte e molto svariate le questioni implicate, faremo unicamente riferimento alle crescenti limitazioni che l'autonomia dei gruppi religiosi è venuta subendo in un campo ben concreto: quello dei conflitti lavorativi con il personale al loro servizio. Un fenomeno che, come vedremo, ha trovato anche riflessi nella giurisprudenza della Corte EDU.

A questo riguardo, va anzitutto notato che in caso di controversie tra un'organizzazione religiosa e le persone a suo servizio (incluso, eventualmente, dirigenti, ministri di culto o altro personale qualificato), lo Stato può essere legittimato a intervenire a difesa dei diritti di questi ultimi soggetti. Anzi, la tendenza che si viene osservando negli ultimi tempi - al meno nell'ambito europeo - è proprio quella di offrire una maggiore protezione a questi diritti individuali (specie se riguardanti il

¹⁴ Vedi *Miroļubovs e altri c. Lettonia*, ric. 798/05, 15 settembre 2009, § 80, d). Vedi anche, *Santo Sinodo della Chiesa Ortodossa Bulgara (Metropolita Innocenzo) e altri c. Bulgaria*, ric. 412/03 e 35677/04, 22 gennaio 2009, § 141.

¹⁵ Vedi *Miroļubovs e altri c. Lettonia*, ric. 798/05, 15 settembre 2009, § 80, e). Vedi anche, *Chiesa Metropolitana di Bessarabia e altri V. Moldova*, ric. 45701/99, 13 gennaio 2001, §§ 115-116; *Hassan e Tchaouch c. Bulgaria*, ric. 30985/96, 26 ottobre 2000, § 78.



lavoro) a scapito di tradizionali ambiti riconosciuti come appartenenti all'autonomia confessionale.

Già alcuni anni fa, Rivers faceva notare che nel Regno Unito il diritto del lavoro veniva sempre più chiamato in causa nei rapporti delle organizzazioni religiose con i loro ministri di culto, a differenza di quanto capitava in altre controversie coinvolgenti gruppi religiosi. Il che lo portava a concludere, già a quell'epoca, che in questa area si stava verificando una crescente perdita dell'autonomia religiosa¹⁶.

Pochi anni dopo, all'interno di uno studio sulla posizione delle organizzazioni religiose nel diritto internazionale¹⁷, Cismas descriveva un'evoluzione della giurisprudenza della Corte EDU che, nell'essenziale, confermava la tendenza descritta da Rivers. L'analisi condotta dalla suddetta studiosa mostrava, attraverso tre successivi approcci seguiti dalla Corte, una linea di crescente limitazione dell'autonomia delle organizzazioni religiose, specie nei conflitti di lavoro con il proprio personale.

Secondo questa analisi, in un primo momento il criterio seguito dalla Corte EDU poggiava quasi esclusivamente sul cosiddetto *principio di volontarietà*¹⁸, e cioè sull'idea che l'appartenenza a un'organizzazione religiosa è libera e volontaria¹⁹. Di conseguenza, in caso di conflitti di natura religiosa (ad esempio, relative al culto o all'ortodossia) tra un membro e la sua chiesa o comunità di appartenenza, la soluzione doveva favorire il gruppo, poiché il dissenziente rimaneva sempre libero di lasciarlo²⁰.

Tuttavia, sempre secondo l'analisi a cui stiamo facendo riferimento, il solo ricorso a questa dottrina della *volontarietà nell'adesione al gruppo*

¹⁶ Cfr. **J. RIVERS**, *The law of organized religions: between establishment and secularism*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 146.

¹⁷ Cfr. **I. CISMAS**, *Religious Actors and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 127-152 (queste pagine formano parte del capitolo terzo "Religious Organizations Under the European Convention Regime").

¹⁸ In realtà, la Corte non usa nelle sue sentenze l'espressione "principio di volontarietà", che è stata creata dalla dottrina (Cfr. **M. KIVIORG**, *Collective Religious Autonomy versus Individual Rights: A Challenge for the ECtHR?*, in *Review of Central and East European Law*, 39 [2014], p. 326, nota 51).

¹⁹ Vedi **I. CISMAS**, *Religious Actors*, cit., pp. 129-131.

²⁰ Da questo punto di vista, si potrebbe sostenere che l'immunità dalla coercizione appare come il principio chiave nei conflitti tra le organizzazioni religiose e i loro membri: «The most important and fundamental principle - which in a way stands above all other principles, whether we talk about old or new trends - is that membership in religious communities has to be free from coercion» (**M. KIVIORG**, *Collective Religious Autonomy*, cit., p. 327).



religioso cominciava ad apparire insufficiente, al meno, sul piano delle garanzie processuali²¹. Da questa nuova prospettiva, apparivano giustificati gli interventi delle autorità statali volti a sindacare le decisioni adottate dai gruppi religiosi nei confronti dei loro membri sotto il profilo del rispetto dei diritti di difesa (rimanendo come competenza esclusiva delle autorità confessionali gli aspetti del merito). In altre parole, non era più sufficiente il semplice ricorso al “principio di volontarietà”, essendo necessario al meno verificare e garantire il rispetto del diritto di ogni persona a un equo processo²².

Su questa stessa scia, la Cismas individuava poi un’ulteriore passo fatto dalla Corte EDU, orientato verso una limitazione dell’autonomia dei gruppi religiosi nelle controversie con il proprio personale, anche su un piano più sostanziale²³. Secondo quest’approccio, le organizzazioni religiose soltanto dovrebbero adottare misure disciplinari contro un loro lavoratore, qualora ritenuto necessario, dopo un ponderato bilanciamento degli interessi in gioco - quelli propri dell’organizzazione e quelli propri dell’impiegato - fatto in buona fede e sempre con proporzionalità. Quest’impostazione supponeva, d’altra parte, riconoscere alle autorità statali un compito che andava ben oltre la verifica del rispetto di certe garanzie meramente procedurali, consentendogli di addentrarsi anche nella valutazione di questioni di fondo. Appunto perciò, si parlava allora dell’esistenza di *limitazioni sostanziali* dell’autonomia religiosa²⁴.

²¹ Cfr. I. CISMAS, *Religious Actors*, cit., pp. 133-138.

²² Come è noto, il Diritto a un equo processo è garantito dall’articolo 6 della Convenzione EDU, e quindi la Corte poteva esaminare le controversie anche dalla prospettiva degli obblighi positivi dello Stato di proteggere questo diritto, specialmente nelle fattispecie di procedimenti disciplinari intrapresi all’interno di un’organizzazione religiosa contro uno dei loro membri, ma anche in altre controversie ove questi diritti non fossero stati adeguatamente rispettati.

²³ Cfr. I. CISMAS, *Religious Actors*, cit., pp. 138-144.

²⁴ A prova di questo ulteriore passo, nelle pagine citate nella precedente nota, la Cismas commenta tre noti casi avvenuti in Germania e poi giudicati dalla Corte EDU: *Schüth c. Germania*, ric. 1620/03, 23 settembre 2010; *Obst c. Germania*, ric. 425/03, 23 settembre 2010; *Siebenhaar c. Germania*, ric. 18136/02, 3 febbraio 2011. Sebbene soltanto nel caso *Schüth* la decisione della Corte fu favorevole agli interessi del lavoratore, in tutte e tre le sentenze l’alta Corte europea ragiona in termini di ponderazione tra gli interessi del gruppo religioso e quegli del lavoratore al suo servizio, ammettendo così l’esistenza di limitazioni sostanziali all’autonomia religiosa. Annicchino è dello stesso parere, segnalando che nei suddetti casi «la Corte ha adottato come criterio-guida delle sue decisioni quello del bilanciamento fra i diritti della confessione religiosa e quelli del lavoratore» (P. ANNICCHINO, *Conflitto tra autonomia*, cit., p. 62).



2.3 - Riflessioni conclusive

La dimensione collettiva della libertà religiosa risulta di grande importanza, e perciò la Corte EDU ha sottolineato fortemente la necessità di tutelare l'autonomia dei gruppi religiosi, come essenziale garanzia anche di una vera e integrale tutela della libertà dei singoli credenti. Ciò vale particolarmente in quella sfera che riguarda la scelta, formazione e designazione, secondo proprie regole, dei ministri di culto, dirigenti o altro personale qualificato delle chiese e comunità religiose.

Tuttavia, qualora l'autonomia religiosa venga invocata in conflitti di lavoro tra un'organizzazione religiosa e il proprio personale (perfino qualificato) al suo servizio, la situazione appare diversa. Di fatti, in questa concreta fattispecie, è ravvisabile un'evoluzione della giurisprudenza della medesima Corte tendente a una certa "professionalizzazione" dei rapporti - se ci è consentita l'espressione - e quindi a una più estesa applicazione di criteri derivati della comune disciplina statale in materia di diritto del lavoro, a scapito delle norme confessionali proprie di ogni singola chiesa o comunità religiosa.

Entrambi questi aspetti - tutela dell'autonomia delle comunità religiose e protezione dei diritti lavorativi degli individui al loro servizio - vanno quindi tenuti presenti al momento di riflettere sugli eventuali problemi derivati dalla costituzione di sindacati all'interno delle chiese. Prima però di addentrarci su tale argomento, centrale nel presente studio, occorre fare qualche considerazione preliminare sulla libertà sindacale.

3 - Brevi spunti sulla libertà sindacale e l'effettiva difesa dei diritti dei lavoratori

3.1. Riconoscimento e dimensione collettiva della libertà sindacale

La libertà sindacale appare come una forma specifica di libertà di associazione volta a difendere i diritti dei lavoratori nel campo dei rapporti di lavoro e delle cosiddette relazioni industriali²⁵. In estrema sintesi, potrebbe affermarsi che consiste nel diritto dei lavoratori di costituire organizzazioni stabili, volte alla difesa e promozione dei loro interessi, in particolare quelli di tipo professionale ed economico²⁶.

²⁵ Sul rapporto tra diritto sindacale e relazioni industriali si può vedere, tra altri, G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci Editore, Bari, 2004, pp. 12-13.

²⁶ Cfr. F.J. TOROLLO GONZÁLEZ, "Libertad sindical", in A.V. SEMPERE



Com'è noto, questo diritto è stato intimamente legato, fin dalle sue origini, alle lotte del movimento operaio. Tuttavia, l'effettivo sviluppo della libertà di associazione dei lavoratori avvenne alla fine degli anni '40 del secolo scorso con l'approvazione di due Convenzioni dell'OIL: la *Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale* (1948) e la *Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva* (1949)²⁷. Successivamente, tale diritto fu poi riconosciuto in diversi strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, come, ad esempio, la *Dichiarazione Universale di Diritti dell'Uomo*, la *Convenzione Europea di Diritti dell'Uomo* e il *Patto Internazionale relativo ai Diritti Economici Sociali e Culturali*²⁸.

Ora, in questi autorevoli strumenti internazionali venivano riconosciuti, oltre al diritto di ogni persona di costituire con altri dei sindacati (come pure di aderirvi) al fine di promuovere e tutelare i propri interessi economici e sociali²⁹, anche certi diritti facenti capo alle stesse organizzazioni dei lavoratori. Concretamente, e per quanto ora interessa, occorre ricordarne due in particolare. Il primo è il riconoscimento del diritto dei sindacati a organizzarsi secondo i propri statuti e regolamenti, nonché di organizzare la propria gestione e la propria attività senza ingerenze dello Stato³⁰. Quest'aspetto risulta rilevante perché evidenzia

NAVARRO, F. PEREZ DE LOS COBOS, R. AGUILERA IZQUIERDO, *Enciclopedia laboral básica «Alfredo Montoya Melgar»*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2009, p. 853. Sul significato della libertà sindacale in ambito comparato, si può vedere più ampiamente: **B. VENEZIANI**, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Cacucci Editore, Bari, 1992, pp. 73-81.

²⁷ *Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale* (1948); *Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva* (1949). Entrambe sono reperibili sul sito ufficiale dell'OIL: <https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/lang--it/index.htm> (ultimo accesso: 23 gennaio 2020). Per quanto riguarda l'importanza e influenza della Convenzione del 1948 nei successivi riconoscimenti internazionali del diritto a fondare sindacati, vedi **L. SWEPSTON**, *Human rights law and freedom of association: Development through ILO supervision*, in *International Labour Review*, 137 (1998) 2, pp. 169-194.

²⁸ *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* (1948), art. 23.4; *Convenzione EDU* (1950), art. 11; *Patto Internazionale relativo ai Diritti Economici Sociali e Culturali* (1966), art. 8.1.

²⁹ Cfr. *Dichiarazione Universale di Diritti dell'Uomo* (1948), art. 24. 4; *Patto Internazionale relativo ai Diritti Economici Sociali e Culturali* (1966), art. 8.1.a).

³⁰ "1. Le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro hanno il diritto di elaborare i propri statuti e regolamenti amministrativi, di eleggere liberamente i propri rappresentanti, di organizzare la propria gestione e la propria attività, e di formulare il proprio programma di azione. 2. Le autorità pubbliche devono astenersi da ogni intervento tale da limitare questo diritto o da ostacolarne l'esercizio legale" (*Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale*, art. 3).



che, una volta costituite, le organizzazioni sindacali sono portatrici di propri diritti e interessi, diversi da (e non sempre coincidenti con) quelli dei loro membri. In altre parole, dare vita a un sindacato significa costituire un nuovo soggetto con propri diritti, non pensabili come semplice somma dei diritti dei singoli affiliati, e che spesso ha anche un proprio orientamento ideologico³¹. Il secondo è il riconoscimento del diritto delle organizzazioni sindacali all'azione sindacale, e cioè alla realizzazione di attività ritenute atte alla protezione dei lavoratori. Questo secondo elemento è di maggiore interesse per il nostro studio e perciò sarà oggetto di un esame più approfondito nel successivo paragrafo, con speciale riferimento alla dottrina della Corte EDU.

3.2 - Libertà sindacale e azione sindacale nella dottrina della Corte EDU

La libertà sindacale ha certi tratti caratteristici che la contraddistinguono nettamente dalle altre forme di associazionismo, e ciò implica, tra l'altro, l'esigenza di forme specifiche di protezione. In effetti, per garantire appieno tale libertà, non basta il divieto delle condotte contrarie al diritto di fondare sindacati o di aderirvi, essendo anche necessaria una specifica protezione dei mezzi attraverso i quali si fa effettiva la difesa dei diritti dei lavoratori, e cioè dell'attività propriamente sindacale.

Così, nel *Patto Internazionale relativo ai Diritti Economici, Sociali e Culturali*, viene affermato

«il diritto dei sindacati di esercitare liberamente la loro attività, senza altre limitazioni che quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui», compreso anche «il diritto di sciopero, purché esso venga esercitato in conformità delle leggi di ciascun Paese»³².

³¹ Alcuni anni fa, si è verificato un conflitto nel Regno Unito, tra un sindacato e uno dei suoi affiliati, che fu espulso a conseguenza della sua appartenenza a un partito politico con un'ideologia contraria a la propria del sindacato. In questo contesto, la Corte EDU fece notare che: a) i sindacati non sono organizzazioni neutrali, ma sono spesso intrisi di una certa ideologia e posizionati su questioni sociali e politiche; b) trattandosi di organizzazioni costituite da persone che condividono determinati valori e ideali e che perseguono obiettivi comuni, essi devono anche essere in grado di decidere su questioni relative all'adesione o all'espulsione dei loro membri, conformemente alle proprie regole. Vedi *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Regno Unito*, ric. 11002/05, 27 febbraio 2007, in particolare §§ 50-53.

³² *Patto Internazionale relativo ai Diritti Economici Sociali e Culturali*, art. 8.1., lettere c, d.



Nello stesso senso, risulta anche significativo che la Convenzione EDU, nell'affermare che il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderirvi fa parte della libertà d'associazione, tenga a chiarire che siffatto diritto ha come finalità la difesa degli interessi dei lavoratori: "Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi *per la difesa dei propri interessi*"³³. Le parole evidenziate non possono dunque ritenersi una semplice clausola di stile, ma hanno una notevole importanza, già sottolineata anni fa dalla Corte EDU:

"Queste parole [...] dimostrano che la Convenzione tutela la libertà di proteggere gli interessi professionali dei membri dei sindacati mediante un'attività sindacale, la cui gestione e sviluppo deve essere consentita e resa possibile dagli Stati parti. [...]. Ciò che la Convenzione richiede è che la legislazione nazionale consenta ai sindacati di lottare per la difesa degli interessi dei loro membri, secondo modalità di azione che non siano contrarie all'Articolo 11 (art. 11)"³⁴.

Tuttavia, è stato in tempi molto più recenti che l'alta Corte ha cominciato a sviluppare, progressivamente e con crescente intensità, il potenziale offerto da tale clausola in collegamento con la libertà di cui godono le organizzazioni sindacali per "esercitare liberamente la loro attività"³⁵. Particolarmente significativa risulta a questo riguardo la sentenza del caso *Demir e Baykara c. Turchia*³⁶, dell'anno 2008, riferita a una

³³ "Articolo 11. Libertà di riunione e di associazione. 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi *per la difesa dei propri interessi*. 2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato" (*Convenzione EDU*, art. 11; la sottolineatura è nostra).

³⁴ "These words [...] show that the Convention safeguards freedom to protect the occupational interests of trade union members by trade union action, the conduct and development of which the Contracting States must both permit and make possible. [...]. What the Convention requires is that under national law trade unions should be enabled, in conditions not at variance with Article 11 (art. 11), to strive for the protection of their members' interests" (*Unione Nazionale della Polizia Belga c. Belgio*, ric. 4464/70, 27 ottobre 1975, § 39; la traduzione dall'inglese che appare nel corpo è nostra).

³⁵ *Patto Internazionale relativo ai Diritti Economici Sociali e Culturali*, art. 8.1., lettera c).

³⁶ Caso *Demir e Baykara c. Turchia*, ric. 34503/97, 12 novembre 2008. Sull'importanza di



controversia tra un sindacato di funzionari e una pubblica amministrazione turca, accompagnata dalla soppressione di un contratto collettivo tra le parti.

Nel dare una risposta a questa problematica e avvalendosi, tra l'altro, di alcuni degli strumenti approvati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro di cui abbiamo parlato prima³⁷, la Corte EDU ha sostenuto che la contrattazione collettiva fa parte integrante del contenuto della libertà sindacale protetta dalla Convenzione:

«[L]a Corte ritiene che [...] il diritto di contrattare collettivamente con il datore di lavoro è diventato, in linea di principio, uno degli elementi essenziali del "diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi" di cui all'articolo 11 della Convenzione [...]»³⁸.

Al riguardo, è stato giustamente notato che, così facendo, la Corte EDU ha superato gli aspetti meramente politici dell'articolo 11 della Convenzione, prendendo anche in considerazione gli aspetti più socio-economici del fenomeno sindacale, in quanto strumento di tutela dei lavoratori³⁹.

3.3 - Conclusioni

Le precedenti considerazioni, pur nella loro brevità, mostrano la centralità e la rilevanza della dimensione collettiva della libertà sindacale in ordine alla difesa degli interessi dei lavoratori. Come abbiamo visto, questa finalità caratterizza e contraddistingue le organizzazioni sindacali, la loro attività, nonché i mezzi di cui esse si servono. Risulta quindi naturale che la Corte EDU abbia riconosciuto apertamente, sulla scia di autorevoli strumenti internazionali in materia, il diritto di tali organizzazioni

questa sentenza, si può vedere, tra gli altri: **K.D. EWING, J. HENDY**, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, in *Industrial Law Journal*, 39 (2010), n. 1, pp. 1-51.

³⁷ Vedi, *supra*, la sezione 3.1. sul "Riconoscimento e dimensione collettiva della libertà sindacale".

³⁸ "[T]he Court considers that, having regard to the developments in labour law, both international and national, and to the practice of Contracting States in such matters, the right to bargain collectively with the employer has, in principle, become one of the essential elements of the "right to form and to join trade unions for the protection of [one's] interests" set forth in Article 11 of the Convention [...]" (Caso *Demir e Baykara c. Turchia*, ric. 34503/97, 12 novembre 2008, § 154; la traduzione in italiano è nostra).

³⁹ Cfr. **M. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO**, *Libertad sindical, derecho a la negociación colectiva y derecho de huelga en la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Relaciones Laborales* [2009] II, p. 732.



all'esercizio dei mezzi tipici di azione sindacale (in particolare, la contrattazione collettiva), in quanto ritenuti necessari per il raggiungimento dei loro fini istituzionali, confermando così l'inseparabilità fra libertà sindacale e azione sindacale.

4 - Eventuali problemi legati alla costituzione di sindacati nelle chiese

Ci addentriamo ora nella parte centrale della nostra indagine, in cui rifletteremo su alcuni problemi a cui potrebbe dare luogo la creazione di organizzazioni sindacali all'interno di chiese, in particolare, di quelle che si oppongono a qualsiasi forma di organizzazione sindacale del proprio clero. Un primo tipo di problemi avrebbe a che fare con la dialettica di conflitto che potrebbe svilupparsi all'interno di una chiesa, come conseguenza della contrapposizione fra il sindacato, che rappresenti gli interessi dei chierici affiliati (nella posizione di dipendenti), e la diocesi o altra struttura di governo della chiesa (nella posizione di datore di lavoro). Un secondo tipo di problemi avrebbe a che fare con il rischio per lo Stato di vedersi coinvolto in dispute di natura religiosa interne alle chiese, con perdita della dovuta neutralità in questo campo. In seguito, esamineremo separatamente ognuno di questi due tipi di problemi, a cominciare dalla 'dialettica di conflitto'.

4.1 - Unità *versus* dialettica di conflitto all'interno di una chiesa

La creazione di un'organizzazione sindacale formata da sacerdoti di una chiesa, contro la volontà e le regole proprie di quest'ultima, sembra condurre inevitabilmente a una dialettica di conflitto tra due diversi soggetti: da un lato, il sindacato, come associazione finalizzata alla tutela degli interessi dei suoi membri, in conformità al diritto di libertà sindacale; d'altra parte, la chiesa, come comunità di credenti, con un ampio ambito di autonomia, protetta dalla libertà religiosa.

Secondo le dinamiche sopra descritte, per potere difendere in modo effettivo gli interessi dei suoi membri, un sindacato deve necessariamente fungere da contro-potere di fronte al datore di lavoro, rappresentato in questo caso dalle strutture ecclesiali (tipicamente le diocesi con a capo i vescovi), ponendo in essere le attività sindacali atte a conseguire quella finalità. In un tale scenario, sembrerebbe quasi inevitabile una sorta d'istituzionalizzazione del conflitto all'interno della chiesa i cui sacerdoti si fossero associati per difendere i loro interessi. Una situazione che, del resto, potrebbe volgersi verso esiti estremamente dannosi per la sua identità, scontrandosi addirittura con elementi situati al cuore della sua



dottrina o dei suoi dogmi (si pensi, ad esempio, a valori come l'*unità*, la *comunione*, o la *carità*, caratterizzanti le comunità cristiane).

Ciò spiega perché alcune chiese hanno stabilito certe limitazioni al diritto d'associazione dei suoi sacerdoti, sia per la costituzione di nuove associazioni, che per l'adesione a quelle già esistenti. Limitazioni che, a maggior ragione, opererebbero qualora si trattasse di associazioni di carattere sindacale. Tale è, ad esempio, il caso della Chiesa cattolica, che, pur ammettendo il diritto dei suoi sacerdoti di formare associazioni, esige che questo diritto venga sempre esercitato in armonia con gli obblighi dello stato clericale e senza danneggiare l'unità e la comunione con il proprio vescovo, il che appare incompatibile con la creazione di organizzazioni sindacali o para-sindacali⁴⁰. Un altro esempio lo troviamo nel caso della Chiesa Ortodossa Rumena, i cui Statuti vietano anche ai sacerdoti la costituzione di qualsivoglia forma d'associazione (compresi i sindacati) senza la *benedizione* del proprio vescovo⁴¹. Sulla base di una tale disposizione, la suddetta Chiesa si oppose nel 2008 all'iscrizione nell'apposito registro statale di un sindacato promosso da un gruppo dei suoi sacerdoti, insieme ad alcuni laici, dando così origine a un noto caso, che è giunto all'esame della Corte EDU⁴².

⁴⁰ Così, in un'importante Dichiarazione del 1982, l'organismo vaticano incaricato delle questioni relative ai sacerdoti cattolici ha ricordato quanto segue: "[...] la sacra gerarchia non ha mai permesso, né attualmente può permettere, che il diritto di associazione del clero, sia nella comunità ecclesiale che in campo civile, sia esercitato come parte di associazioni o movimenti di qualsiasi ordine che, per sua natura, scopo e metodi di azione costituiscono impedimento alla comunione gerarchica della Chiesa e danneggiano l'identità sacerdotale e l'adempimento dei doveri che i sacerdoti stessi, in nome di Dio, svolgono al servizio del popolo di Dio" (**SACRA CONGREGATIO PRO CLERICIS, Declaratio Quidam Episcopi, de quibusdam associationibus vel coadunationibus quae omnibus clericis prohibeantur**, 8 marzo 1982, in *Acta Apostolicae Sedis* 74 [1982], p. 643. La traduzione del testo originale in latino è nostra).

⁴¹ L'articolo 128.3 degli *Statuti della Chiesa Ortodossa Rumena*, approvati mediante decreto del Governo (Decreto 53/2008 del 16 gennaio), disponeva che: "Senza la benedizione del vescovo locale, non è consentito ai sacerdoti, diaconi e monaci di fondare, essere membri o partecipare ad associazioni, fondazioni o organizzazioni di qualsiasi tipo" (vid. Hotărâre nr. 53 din 16 ianuarie 2008, *privind recunoașterea Statutului pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române* [Decreto n. 53, 16 gennaio 2008, *sul riconoscimento Statuto per l'organizzazione e il funzionamento della Chiesa Ortodossa Rumena*]. La traduzione in italiano dell'articolo citato è nostra). Il termine "benedizione" (binecuvântarea) assume in questi Statuti significati diversi, riconducibili comunque all'idea di un prerequisito necessario per procedere legittimamente o in conformità con le regole interne del funzionamento ecclesiale.

⁴² Ci riferiamo al caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*, ric. 2330/09, del quale ci occuperemo più avanti: vedi, *infra*, sezione 5, *Gli insegnamenti del caso Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*.



Orbene, a questo punto, occorre interrogarsi sulla legittimità di queste norme confessionali che restringono la libertà d'associazione dei chierici, in particolare sotto il profilo della libertà sindacale. Per alcuni autori, tali norme sono ammissibili, in quanto rappresentano mezzi atti a proteggere l'identità di un gruppo religioso, in termini di salvaguardia della sua dottrina, funzionamento e regime interno. Di questo parere è, per esempio, Puppink, per il quale "[...] l'autonomia dottrinale e istituzionale di cui godono le chiese e le organizzazioni la cui etica si basa sulla religione o sul credo può essere in grado di giustificare limitazioni nell'esercizio della libertà sindacale"⁴³. Per altri studiosi, invece, le disposizioni confessionali che mettono dei limiti alla libertà d'associazione appaiono problematiche. Così, ad esempio, Cismas ritiene che la restrizione imposta ai chierici della Chiesa Ortodossa Rumena di cui abbiamo parlato poc'anzi, costituisca niente meno che la diretta negazione di un diritto umano⁴⁴.

In fine, sembra possibile scorgere anche qualche posizione intermedia fra quelle che abbiamo appena segnalato. Martucci, ad esempio, sostiene che, al momento di valutare la legittimità o meno di certe restrizioni confessionali imposte alla libertà sindacale dei chierici, si dovrebbe prendere in considerazione il tipo di attività o funzioni da questi svolte, distinguendo tra quelle di natura religiosa e altre d'indole non strettamente religiosa (che lei qualifica come "neutre"). In questo modo, rispettando l'autonomia delle chiese relativamente al primo tipo di materie (le propriamente religiose), si aprirebbe la strada a una maggiore

⁴³ "[...] l'autonomie doctrinale et institutionnelle dont bénéficient les églises et les organisations dont l'éthique est fondée sur la religion ou les convictions peut être susceptible de justifier des limitations à l'exercice de la liberté syndicale" (G. PUPPINCK, *Observations écrites en tierce intervention. Présentées dans l'affaire No 2330/09 S.P. contre la Roumanie*, n. 8). Successivamente, lo stesso autore sviluppa in modo più dettagliato alcune delle ragioni che, a suo avviso, legittimerebbero i limiti alla libertà di associazione di coloro che sono al servizio di una chiesa (cfr. *ibidem*, nn. 19-28). Il documento è disponibile sul sito: http://www.eclj.org/pdf/Observations-ECLJ-S-P-c-Roumanie_20101207.pdf (data della consultazione: 3 gennaio 2019). La traduzione dal testo originale in francese è nostra.

⁴⁴ Nel contesto del caso *Sindicatul*, di cui poi parleremo, la suddetta studiosa afferma quanto segue: "One senses that, in the *Sindicatul 'Păstorul cel Bun'*, the main issue was not how to balance correctly the rights of its employees to unionize and the right of the church to self-administration, it was the legitimacy of the Church's religious interpretation that was problematic. [...] Article 123.8 in the Statute of the Romanian Orthodox Church is unequivocal: The priests, deacons and monks are not allowed to set up, be members of or take part in associations, foundations or organisations of any sort, without having the blessing of the Diocesan Bishop" (I. CISMAS, *Religious Actors*, cit., p. 145).



protezione dei diritti individuali dei chierici (compresa la libertà associativa), in ciò che riguarda le cosiddette questioni neutre. Si cerca così di trovare soluzioni *apparentemente* più equilibrate tra le parti in conflitto, aprendo degli spazi alla libertà sindacale dei chierici, nel rispetto dell'autonomia ecclesiale⁴⁵.

Dico *apparentemente* perché, laddove esistono inerenti doveri di unità, di comunione e di ubbidienza con le istanze gerarchiche superiori, come solitamente accade nelle chiese, sembra difficile (se non impossibile) che le dinamiche di confronto e le rivendicazioni che caratterizzano l'azione sindacale non finiscano per scontrarsi, in un modo o l'altro, con elementi centrali della dottrina e della vita della comunità religiosa, protetti dalla sua autonomia di organizzazione e governo, indipendentemente dall'ambito materiale sul quale vengano eventualmente proiettate tali rivendicazioni. In altre parole, non si vede in quale modo la distinzione tra certe materie propriamente religiose e altre di natura neutra, possa ammorbidire o far sparire quella opposizione basilare tra comunione gerarchica e lotta sindacale che si trova al centro di questo conflitto.

Del resto, pare inoltre difficile potere stabilire in termini nitidi una tale distinzione tra funzioni religiose e funzione neutre, poiché i chierici, e più in genere i dirigenti e ministri di culto delle chiese e comunità religiose, hanno di solito una pluralità di mansioni che s'intrecciano come parti dell'ufficio che svolgono⁴⁶. Così, nel noto caso *Hosanna-Tabor*, deciso dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nel 2012, nel domandarsi se la cosiddetta "eccezione ministeriale" dovesse o no applicarsi unicamente a impiegati svolgenti funzioni esclusivamente religiose, la Corte ha messo in dubbio che una tale distinzione delle funzioni fosse in realtà applicabile, affermando che perfino i capi delle comunità religiose svolgono, di solito, mansioni di natura secolare, collegate con la gestione delle finanze della comunità o con i mezzi materiali di cui esse si servono per la loro attività⁴⁷.

⁴⁵ **L.S. MARTUCCI**, *Libertà sindacale nelle confessioni religiose. Spunti comparativi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 39 del 2014, pp. 22-37.

⁴⁶ Di parere opposto è Martucci, che, con riguardo alla controversia dei preti rumeni nel caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*, affermava che: "Nonostante il contesto sensibile del loro svolgimento e la loro natura, non è inesistente un confine tra le attività ecclesiali, inerenti al ministero prettamente spirituale, e le prestazioni ecclesiastiche amministrative-secolari (o di labor extrinsecus), inerenti all'istituzione" (**L.S. MARTUCCI**, *Libertà sindacale*, cit., p. 26).

⁴⁷ "The EEOC regards that as conclusive, contending that any ministerial exception



Da parte nostra, siamo favorevoli alla posizione che vede nell'autonomia collettiva o comunitaria di ogni gruppo religioso un motivo legittimo per stabilire limitazioni o restrizioni nell'esercizio della libertà sindacale degli adepti che esercitano funzioni qualificate al suo interno. Ciò sarebbe particolarmente valido nel caso dei sacerdoti al servizio di chiese a struttura gerarchica, dove tali limitazioni dovrebbero persino presumersi giustificate, in ordine a salvaguardare aspetti centrali della loro dottrina e organizzazione⁴⁸.

4.2 - Identità propria delle chiese e dovere di neutralità dello Stato

La costituzione di sindacati all'interno delle chiese potrebbe dare luogo a un secondo tipo di problemi aventi a che fare con un'eventuale violazione del dovere di neutralità che lo Stato deve osservare in ambito religioso. In particolare, i problemi a cui ora ci riferiamo potrebbero verificarsi qualora lo Stato dovesse intervenire a sostegno dell'azione di un tale sindacato, secondo quanto stabilito dalla sua legislazione in materia⁴⁹. Non è infatti da escludere che, nell'ipotesi appena descritta, alcuni dei mezzi di pressione tipici dell'attività sindacale, quali gli scioperi, potessero

'should be limited to those employees who perform exclusively religious functions'. [...] We cannot accept that view. Indeed, we are unsure whether any such employees exist. The heads of congregations themselves often have a mix of duties, including secular ones such as helping to manage the congregation's finances, supervising purely secular personnel, and overseeing the upkeep of facilities" (*Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School v. Equal Employment Opportunity Commission*, 132 S. Ct. 694 [2012], Opinion of the Court, III).

⁴⁸ Del resto, questa posizione pare congruente con il particolare tipo di vincolo che intercorre tra una chiesa e i suoi sacerdoti, che, in linea di massima, è da ritenersi sostanzialmente diverso degli ordinari vincoli lavorativi d'indole contrattuale, e quindi non atto a configurare neanche rapporti sindacali. Tuttavia, va anche segnalato che la normativa dei paesi europei riguardante i ministri di culto non è affatto omogenea e vi sono posizioni diverse. Su quest'ultimo punto vedi: **N. DOE**, *Law and Religion in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 129-131. Per una visione d'insieme dei rapporti Chiesa-Stato e dell'autonomia delle organizzazioni religiose in Europa, vedi: **G. ROBBERS** (Ed.), *Church Autonomy. A comparative Survey*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2001; **H. WARNINK** (Ed.), *Legal Position of Churches and Church Autonomy*, Peeters, Leuven, 2001, pp. 57-185.

⁴⁹ Mi riferisco qui alle cosiddette "misure di sostegno" all'attività sindacale. Secondo il Giugni: "Queste misure di sostegno, sotto il profilo tecnico-giuridico, vanno oltre la tutela della libertà sindacale perché non definiscono solo uno spazio di autodeterminazione del soggetto titolare della libertà e un divieto per tutti gli altri soggetti di interferirvi ma danno vita, in testa al soggetto tutelato, a pretese configurabili come diritti soggettivi verso un altro soggetto, l'imprenditore, sul quale gravano gli obblighi corrispondenti" (**G. GIUGNI**, *Diritto sindacale*, cit., p. 95).



diventare, sotto la protezione dell'ordinamento statale, una via o mezzo per produrre cambiamenti o trasformazioni all'interno delle chiese e addirittura per farle diventare "più democratiche", nel senso di più consone a certi valori dell'ambito politico, sociale e culturale. A quel punto, però, le autorità statali potrebbero vedersi intrappolate in controversie e dispute confessionali, riguardanti questioni di fede, di dottrina o di governo dei gruppi religiosi.

Per capire appieno il rischio di cui ora parliamo, dobbiamo partire dalla crescente litigiosità in materie religiose, che appare come un fenomeno caratteristico del nostro tempo⁵⁰. Infatti, l'aumento del pluralismo religioso ha portato come conseguenza una maggiore presenza della religione nella sfera pubblica, accompagnata dall'emergere di certe tensioni tra religione e diritti umani. Una vasta problematica sulla quale non possiamo ora soffermarci, essendo sufficiente avvertire che viviamo in un contesto giuridico-sociale di potenziale conflittualità tra due realtà: da una parte, una visione dei diritti umani tendente ad ampliarli sempre più, proiettandoli su nuovi ambiti, che a volte contrastano con alcune pratiche religiose; e dall'altra, certi sviluppi dottrinali in alcuni gruppi religiosi, lungo una direttrice che alcuni potrebbero considerare in contrasto con i diritti umani⁵¹.

In un contesto come quello appena delineato, la creazione di sindacati nelle chiese e l'esercizio dell'azione sindacale, secondo quanto consentito e regolato dalla legislazione in materia di ogni Stato, potrebbe allora diventare una via per favorire certi cambiamenti nei gruppi religiosi. Pensiamo, concretamente, a cambiamenti in quelle questioni dottrinali o morali più controverse e che, in un qualche modo, siano in contrasto con taluni valori dominanti nella sfera pubblica, e che condizionano fortemente la visione che si ha degli stessi diritti umani (fondamento, contenuto, portata, protezione, ecc.). In poche parole, un processo tendente a spingere i gruppi religiosi ad allineare i propri assetti dottrinali, morali e normativi con i valori e i criteri dominanti sul piano socio-politico e culturale, adottando standard più "democratici", se ci è consentita l'espressione.

A questo punto, mi pare emblematico tornare sul discorso sviluppato dalla Martucci nello scritto sulla libertà sindacale nelle

⁵⁰ Questo fenomeno è stato ben descritto da McCrudden in un recente libro, in cui raccoglie le conferenze da lui pronunciate nell'Università di Macerata, nell'anno 2015: vedi **C. McCRUDDEN**, *Litigating religions. An Essay on Human Rights, Courts, and Beliefs*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

⁵¹ Cfr. **C. McCRUDDEN**, *Litigating religions*, cit., pp. 28-34.



confessioni religiose a cui ci siamo già riferiti in precedenza. Anche lo scritto prende spunto dai pronunciamenti della Corte EDU nel caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*, esso affronta lo studio dell'esercizio della libertà sindacale nelle chiese da un'ottica più ampia, che va ben oltre quella concreta vicenda. Un'ottica legata precisamente alla protezione dei diritti individuali all'interno dei gruppi religiosi, specie laddove la normativa interna di questi ultimi tendesse ad assolutizzare il senso di sacrificio dei propri aderenti (in particolare, dei più qualificati, come i sacerdoti) e di conseguenza a lasciare un minore spazio per accogliere eventuali pretese connesse all'esercizio di certi diritti soggettivi⁵².

Su questo sfondo, ha senso chiedersi - come fa la suddetta studiosa - se il percorso sindacale non potrebbe apparire come una via attraverso la quale i sacerdoti potrebbero organizzarsi al fine di ottenere una maggiore protezione dei loro diritti sul piano confessionale e, più concretamente ancora, come una via per raggiungere più ampi spazi di libertà di decisione sulla propria vita, senza che ciò intaccasse i rapporti di servizio con la propria chiesa e senza bisogno di abbandonarla (ricorso al diritto di recesso)⁵³.

Per la Martucci la risposta è affermativa, sostenendo che alcune forme associative di sacerdoti, o di altri membri qualificati di chiese o gruppi religiosi, potrebbero contribuire a promuovere un maggiore rispetto di certi diritti di libertà individuale all'interno di tali gruppi, in particolare qualora siano in gioco questioni non esclusivamente spirituali. Così, alla fine dello studio a cui stiamo facendo riferimento, vi è un passaggio che in qualche modo sintetizza la sua posizione al riguardo:

⁵² **L.S. MARTUCCI**, *Libertà sindacale*, cit., p. 17, nota 67, ove rimanda a un contributo sui diritti soggettivi all'interno dell'ordinamento canonico (vedi **J.I. ARRIETA**, *Diritti soggettivi. Il Ordinamento canonico*, in *Enciclopedia Giuridica*, 1990, vol. XI, p. 3 ss.

⁵³ Nello studio a cui stiamo facendo riferimento, si descrivono eventuali situazioni di questo tipo: "Si delineano, cioè, circostanze che, pur non determinando la rottura del legame disciplinare con le autorità religiose, arrivano a incidere sul quadro complessivo della sistematica dei legami individuo/gruppo. Più specificamente, esse possono arrivare a intaccare i rapporti a vario titolo di lavoro intrattenuti dal chierico, nonché i diritti a essi connessi (alla remunerazione, alla previdenza, ecc.), specie ove si generassero ipotesi estreme quali la perdita dello stato clericale (*amissio status clericalis*) o il licenziamento dalle strutture presso le quali, in funzione del ruolo, questi avesse continuato a prestare attività. Queste situazioni quasi esigono, da parte dell'adepto qualificato, l'esercizio di specifici diritti (fondamentali), onde rimodulare qualitativamente il regime d'adesione. Esigono anche, e a volte attraverso negoziazioni similar sindacali, una ridefinizione delle condizioni di diritto, originate dal rinnovarsi delle reciproche posizioni" (**L.S. MARTUCCI**, *Libertà sindacale*, cit., pp. 7-8).



“Vi sono scelte, che non sfociano nel dissenso e che, purtuttavia, portano il soggetto a opporre rifiuto a un assenso partecipativo totalizzante, all’abdicazione dell’intangibilità dei propri diritti inviolabili, manifestando una non più piena adesione ai moduli comportamentali, non strettamente dogmatici, a cui, attraverso un esercizio di singolare tensione psicologica, in altro tempo si era predisposto. In questi casi la libertà sindacale clericale è in grado d’innescare processi evolutivi suscettibili di comportare modificazione, bensì, nel tessuto (nella specie, confessionale) nel quale si svolge, e tuttavia, pur senza perdere traccia della sua radice storica e sociale, può trovare nella ricontestualizzazione nuove forme di presenza, diversificate ma sussuntive delle matrici originarie”⁵⁴.

Da parte mia, pur ammettendo che l’esercizio di certi diritti all’interno dei gruppi religiosi può talvolta essere fonte di tensioni, non posso tuttavia condividere che la via sindacale, particolarmente nel caso dei chierici, possa contribuire a risolvere tali tensioni, poiché essa potrebbe porre dei gravi problemi su due fronti, distinti ma connessi: uno è la neutralità dello Stato in campo religioso; e l’altro è il rispetto al legittimo pluralismo sociale. Rispetto al primo punto (neutralità dello Stato), va notato che la creazione di veri e propri sindacati all’interno delle chiese, potrebbe porre le pubbliche autorità in una delicatissima posizione, dando luogo a certi obblighi di protezione dell’attività sindacale, anche se in contrasto con la fede, la dottrina o la normativa di una chiesa. Per quanto riguarda il secondo punto (pluralismo sociale), va segnalato che la via della libertà sindacale (e il conseguente obbligo di tutela) potrebbe anche condurre a un minore rispetto verso i tratti propri delle identità religiose, propiziando una sorte di "democratizzazione" delle chiese, intesa nel senso di adeguamento a certi valori secolari, con il conseguente rischio di una reale perdita di pluralismo nel tessuto sociale⁵⁵.

⁵⁴ L.S. MARTUCCI, *Libertà sindacale*, cit., p. 37.

⁵⁵ Nel contesto di una riflessione di lungo respiro sulla posizione delle confessioni religiose in Europa, e con particolare riferimento alle società multi-culturali, di cui il Regno Unito è un buon esempio, Silvio Ferrari segnala una problematica che ha evidenti punti di contatto con quella a cui stiamo facendo riferimento. Dice concretamente il menzionato studioso che: “A giudicare dalle sentenze di alcuni tribunali il prezzo che le religioni debbono pagare per essere ammesse a pieno titolo nella sfera pubblica è il rispetto dei diritti dell’uomo all’interno dei propri sistemi dottrinali ed organizzativi. Se rigidamente applicato, questo principio può dare inizio ad un processo di omogeneizzazione culturale che finisce per minare la specificità delle comunità religiose e il contributo che esse possono dare alla costruzione di una società plurale...” (S. FERRARI, *Religione e spazio pubblico in Europa*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 34 (2014), p. 9; mio il corsivo).



Ora, per sfuggire a questi pericoli, lo Stato deve evitare di prendere partito in controversie d'indole religiosa, come giustamente osserva la Botti:

«Lo Stato non può schierarsi in questo dibattito e di fronte a questi fenomeni può e deve adottare norme capaci di garantire la libertà della e dalla religione, consapevole che la garanzia essenziale di libertà “nella religione” rimane il diritto di recesso, esercitabile in qualsiasi momento e senza obbligo di motivazione. Spingersi oltre, fino al punto da far discendere dalla garanzia dei diritti fondamentali l'obbligo per lo Stato di intervenire all'interno della Confessione, assicurando anche qui la tutela dei diritti propri dell'ordinamento civile quando sia carente quella dell'ordinamento confessionale, pretendere di uniformare ai valori costituzionali l'ordinamento delle Confessioni perché siano tutelati i diritti del cittadino fedele, come dell'ecclesiastico o del religioso, costituirebbe una palese violazione del principio di separazione e di laicità dello Stato»⁵⁶.

5 - Insegnamenti del caso *Sindicatul “Păstorul cel Bun” c. Romania*

Nell'ultima parte di questo lavoro ci soffermeremo sul caso *Sindicatul “Păstorul cel Bun”* (Sindacato “Il Buon Pastore”), verificatosi in Romania, e relativo alla diniego di registrare un'organizzazione sindacale costituita per lo più da sacerdoti della Chiesa Ortodossa Rumena⁵⁷. Esaurite le istanze domestiche, il caso è arrivato alla Corte EDU, dando luogo a due opposte decisioni, una della Terza Sezione e l'altra della Grande Camera. Faremo, in primo luogo, una breve presentazione degli aspetti centrali del caso (sezione 5.1), per poi mostrare il percorso argomentativo seguito dalla Grande Camera in risposta al conflitto tra libertà sindacale e autonomia religiosa (sezione 5.2) e, quindi, concludere con una valutazione circa la decisione finalmente adottata e la paradossale situazione a cui essa può dare luogo (sezione 5.3).

5.1 - Breve presentazione degli aspetti centrali del caso

⁵⁶ F. BOTTI, *Diritto e confessioni religiose alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Il caso rumeno: «Sindicatul “Păstorul cel Bun” c. Romania»*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, (2013) 1, p. 180.

⁵⁷ Per questo caso e le sue implicazioni, rimando ad un mio precedente studio: J. GONZÁLEZ AYESTA, *Autonomía de las iglesias y sindicatos de ministros de culto. Contexto, análisis e implicaciones de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso «Sindicatul “Pastorul cel Bun” c. Rumanía»*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2019.



La vicenda ebbe inizio nell'anno 2008, quando un gruppo di sacerdoti della Chiesa Ortodossa Rumena, insieme ad alcuni laici, cercarono di costituire un sindacato per difendere i loro diritti e interessi davanti alle autorità ecclesiastiche e civili⁵⁸. In coerenza con quest'obiettivo, gli Statuti del sindacato contemplavano anzitutto la protezione di certi diritti dei suoi affiliati in materia di lavoro⁵⁹, nonché diversi mezzi da usare a tal fine, come la negoziazione di contratti collettivi con l'arcivescovo e la metropoli o il ricorso a proteste e scioperi⁶⁰. Essi facevano anche riferimento ad altri meccanismi per influire di più negli affari della Chiesa Ortodossa Rumena, come, ad esempio, la presenza di rappresentanti del sindacato nelle sue istanze decisionali, compreso il Santo Sinodo⁶¹.

Come previsto dalla legislazione della Romania, il presidente del nuovo sindacato si è rivolto al tribunale di prima istanza competente, sollecitando l'iscrizione nell'apposito albo, per poter acquisire la personalità giuridica. La Chiesa Ortodossa Rumena, da parte sua, si è fermamente opposta a tale iscrizione, allegando che, a norma dei propri Statuti, i suoi sacerdoti non potevano costituire un'associazione senza la previa benedizione dell'arcivescovo⁶². Nonostante l'opposizione della Chiesa, il tribunale dava via libera al registro del sindacato, considerando che i requisiti legalmente stabiliti (numero minimo di membri, contenuto

⁵⁸ I fatti essenziali della vicenda si possono trovare riassunti nelle sentenze della Corte EDU sul caso, delle quali non vi è però traduzione in italiano: *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*, ric. 2330/09, 31 gennaio 2012 (Sezione Terza) e 9 luglio 2013 (Grande Camera). In seguito, citeremo queste sentenze in questo modo: *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* (2012) y *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* (Grande Camera, 2013). Una sintesi dei fatti centrali di questo stesso caso, così come delle questioni discusse, si può leggere anche in E. LÓPEZ AHUMADA, *La libertad religiosa en las relaciones laborales conforme a la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2014), pp. 548-555; e più approfonditamente in un altro mio saggio: J. GONZÁLEZ AYESTA, *Libertad sindical en el seno de las confesiones religiosas*, in A. MOTILLA DE LA CALLE (Coord.), *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al derecho de libertad religiosa en el ámbito laboral*, Comares, Granada, 2016, pp. 71-106.

⁵⁹ Cfr. APPENDICE I: *Estratto degli Statuti del Sindacato "Păstorul Cel Bun"*, in particolare, vedi le lettere: a), b), c), e), f) l) e m).

⁶⁰ I mezzi indicati sono quelli propri di un sindacato, in quanto struttura indipendente dal datore di lavoro e che agisce in difesa dei lavoratori: vedi *Estratto degli Statuti*, cit., lettere: g), h), j) e k).

⁶¹ Cfr. *Estratto degli Statuti*, cit., lettere: i), ș), t) y ț).

⁶² Di questa proibizione, contenuta all'articolo 128.3 degli *Statuti della Chiesa Ortodossa de Romania*, già abbiamo parlato in precedenza (vedi, *supra*, la nota 41 dove si può anche leggere il testo di questa disposizione).



degli statuti, organi eletti del governo, ecc.) erano soddisfatti⁶³. Tuttavia, in seguito a un ricorso interposto dalla Chiesa, l'iniziale autorizzazione d'iscrizione era revocata dal tribunale di appello⁶⁴. Dopo questo rifiuto, da considerarsi definitivo, non essendovi possibilità di un ulteriore appello in Romania, il sindacato decideva di portare il caso davanti alla Corte di Strasburgo, allegando la violazione della libertà sindacale protetta dall'art. 11 della Convenzione EDU.

Ammessa la domanda, essa è stata esaminata dapprima dalla Terza Sezione, la quale si è pronunciata a favore del sindacato. In questa prima sentenza, in data 31 gennaio 2012, la controversia è stata esaminata quasi esclusivamente sotto il profilo della libertà sindacale e dei suoi limiti per ragioni di ordine pubblico, prestando invece scarsa attenzione agli aspetti collegati con la libertà religiosa e la protezione dell'autonomia della Chiesa⁶⁵. Da questo punto di vista, la decisione adottata in questa prima decisione non dovrebbe sorprendere: considerando che gli eventuali limiti imposti alla libertà di associazione, in specie la sindacale, sono da interpretare restrittivamente, il rifiuto dell'iscrizione del neo sindacato è apparso agli occhi della Corte EDU come una misura sproporzionata⁶⁶.

Questo iniziale posizionamento dell'alta Corte di Strasburgo, è stato oggetto di forte critiche, non solo da parte della Chiesa Ortodossa Rumena⁶⁷, ma anche da parte di altre chiese, di diversi governi, e di parte della dottrina, i quali ritenevano che la sentenza non avesse prestato sufficiente attenzione ai profili del caso collegati con la libertà religiosa, e

⁶³ Vedi *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. România* (2012), §§ 13-15. Per una più ampia esposizione del contesto ecclesiale e sociale in cui è sorta tutta la vicenda: vedi **F. BOTTI**, *L'esercizio dell'attività sindacale dei ministri di culto nella Chiesa ortodossa rumena*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2012, pp. 1-12.

⁶⁴ Una sintesi delle motivazioni della decisione del Tribunale d'appello si può vedere nella sentenza della Terza Sezione della Corte EDU: vedi *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. România* (2012), §§ 18-20.

⁶⁵ Cfr. **R.E. IORDACHE**, *Registration of Religious Entities and Religious Autonomy in Romania. Old Limitations and New Challenges*, in *Religion and Human Rights*, 8 (2013), pp. 89-90.

⁶⁶ "[...] in the absence of a "pressing social need" and sufficient reasons, the Court considers that a measure as drastic as the refusal to register the applicant union was disproportionate to the aim pursued and consequently unnecessary in a democratic society. [...] There has therefore been a violation of Article 11 of the Convention" (*Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. România* [2012], §§ 87-88).

⁶⁷ Difatti, la Chiesa Ortodossa Rumena emise un duro comunicato per esprimere il suo disagio di fronte alla decisione presa dalla Corte: vedi, *infra*, APPENDICE II: *Dichiarazione del Ufficio Stampa del Patriarcato della Romania del 3 febbraio 2012*, in occasione della prima sentenza della Corte EDU sul caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*.



concretamente con l'autonomia riconosciuta ai gruppi religiosi⁶⁸. Non era stata detta, però, l'ultima parola poiché, a richiesta del Governo Rumeno, la causa è passata in appello alla Grande Camera della Corte EDU, per essere nuovamente giudicata.

5.2 - La decisione della Grande Camera della Corte EDU: il bilanciamento tra libertà sindacale e autonomia religiosa

In questo nuovo giudizio, la Corte EDU ha prestato molta più attenzione ai fatti della controversia connessi alla libertà religiosa, sotto un doppio profilo: da un lato, quello riguardante il dovere di neutralità dello Stato, che non deve interferire negli affari interni di nessuna chiesa; e, dall'altro, quello legato alla legittima autonomia di ogni singola Chiesa, in particolare per quanto riguarda il suo diritto di auto-organizzazione, la gestione autonoma delle sue proprie strutture confessionali e, ancora, i rapporti coi suoi membri. Sono così emersi nuovi elementi, collegati con il diritto in capo a ogni comunità religiosa di reagire dinanzi a quanto possa rappresentare una minaccia alla sua coesione e unità o un'intromissione nelle sue istanze di governo, che pur incrementando la complessità del caso, aprivano nuove prospettive e angolature per poterlo affrontare in modo più equilibrato⁶⁹.

⁶⁸ In dottrina, vedi, ad esempio: **F. BOTTI**, *L'esercizio dell'attività sindacale*, cit., p. 22 e ss.; **C. GILCA**, *L'incapacité de la CEDH de sortir de son propre paradigme*, in **CONSEIL DE L'EUROPE**, *Seminaire d'études au Conseil de l'Europe: "L'autonomie de l'Église dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme"*. Document de séance, pp. 234-238; **R. KISKA**, *The Question of Church Autonomy in Affaire Sindicatul Pastorul cel bun c. Roumanie*, in **CONSEIL DE L'EUROPE**, *Seminaire d'études au Conseil de l'Europe: "L'autonomie de l'Église dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme"*. Document de séance, pp. 248-257 (disponibile in: <http://www.orthodoxero.eu/media/ECHR/rapport-seminaire-d-etude-coe-autonomie-de-l-eglise-sindicatul-pastorul-cel-bun-roumanie.pdf> [data consultazione: 4 aprile 2019]); **G. PUPPINCK**, *Commentaires de l'ECLJ sur l'arrêt CEDH, 3e Section, 31 janvier 2012, Sindicatul Păstorul cel bun c. Roumanie, no 2330/09*, p. 1 (disponibile in: <https://www.strasbourgconsortium.org/> [data consultazione: 25 gennaio 2020]); **P. RYABYKH - I. PONKIN - A. PONKINA**, *Sur la reconnaissance de la compétence exclusive des groupements religieux afin d'instaurer leur structure intrinsèque et les normes intérieures des relations en tant qu'une des garanties de la liberté, de la conscience dans l'État démocratique*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2012, pp. 1-22; **J.-P. SCHOUPPE**, *L'identité et l'autonomie des groupements religieux ne sont pas des notions indéfiniment flexibles: Sindicatul Pastorul Cel Bun c. Roumanie*, in *Annuaire Droits et Religions*, 7 (2013-2014), tomo II, pp. 743-750.

⁶⁹ In termini simili si esprime Rădulețu, quando sostiene che: "The Grand Chamber analysed this case as a tension between the trade union freedom, guaranteed by Article 11 of the Convention, and the autonomy of religious organizations as an essential aspect of the freedom of religion, protected by the Article 9. This approach means that the



In questo modo, il conflitto tra la libertà sindacale dei ricorrenti e l'autonomia della Chiesa, ben lungi dal rimanere un elemento accessorio della vicenda, è diventato il pilastro centrale sul quale poggiare tutto l'assetto argomentativo sviluppato dalla Grande Camera nella sua sentenza. Ne è prova un importante brano di essa, che mostra a chiare lettere il tentativo di raggiungere un giusto bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco, al momento di valutare la necessità o meno del rifiuto dell'iscrizione del sindacato nell'apposito albo statale. Data l'importanza del passaggio in parola, vale la pena trascriverlo per intero, nella versione ufficiale in inglese:

“In the Court’s opinion, it is the domestic courts’ task to ensure that both freedom of association and the autonomy of religious communities can be observed within such communities in accordance with the applicable law, including the Convention. Where interferences with the right to freedom of association are concerned, it follows from Article 9 of the Convention that religious communities are entitled to their own opinion on any collective activities of their members that might undermine their autonomy and that this opinion must in principle be respected by the national authorities. However, a mere allegation by a religious community that there is an actual or potential threat to its autonomy is not sufficient to render any interference with its members’ trade-union rights compatible with the requirements of Article 11 of the Convention. It must also show, in the light of the circumstances of the individual case, that the risk alleged is real and substantial and that the impugned interference with freedom of association does not go beyond what is necessary to eliminate that risk and does not serve any other purpose unrelated to the exercise of the religious community’s autonomy. The national courts must ensure that these conditions are satisfied, by conducting an in-depth examination of the circumstances of the case and a thorough balancing exercise between the competing interests at stake (see, *mutatis mutandis*, *Schüth v. Germany*, no. 1620/03, § 67, ECHR 2010, and *Siebenhaar v. Germany*, no. 18136/02, § 45, 3 February 2011)”⁷⁰.

'legitimate aim' that could justify a limitation of the freedom of association is represented by 'the rights of others', namely the rights of the Romanian Orthodox Church (para 158), whereas the Chamber referred mainly to the prevention of 'public order' as the 'legitimate aim'" (cfr. **S. RĂDULEȚU**, *The Right of Members of the Clergy to Form and Join Trade Unions and the Autonomy of Religious Organizations - a Recent Case of the European Court of Human Rights*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, [2014], 3 (1), pp. 170-171).

⁷⁰ *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* (Grande Camera, 2013), § 159.



Come si può vedere, si parte del potenziale conflitto tra il diritto all'autonomia delle comunità religiose e la libertà di associazione dei loro membri. Un tale conflitto può sorgere sia perché si consideri che l'esercizio di quest'ultima libertà può danneggiare quell'autonomia; sia perché, al contrario, si ritengano sproporzionate o non giustificate taluni restrizioni della libertà di associazione imposte agli aderenti dalla normativa confessionale. Dinanzi a eventuali controversie di questo tipo, la Corte ha ritenuto che le comunità religiose non solo abbiano il diritto di esprimere il loro parere circa qualsiasi attività *collettiva* dei loro membri ritenuta contraria alla loro autonomia, ma che tale opinione debba essere, in linea di massima, rispettata dalle autorità dello Stato al momento di risolverle⁷¹. Tuttavia (e questa è, a mio avviso, la parte più rilevante del brano trascritto), affinché un'interferenza che limiti la libertà di associazione (nella specie, sotto il profilo sindacale) sia compatibile con l'art. 11 CEDU, i tribunali statali devono verificare in ogni caso l'adempimento di tre condizioni:

1°) il rischio per la comunità religiosa deve essere reale e sostanziale e, inoltre, consistente, cioè di una certa entità;

2°) l'ingerenza nell'esercizio del diritto alla libertà di associazione non deve andare oltre quanto necessario per evitare tale rischio;

3°) unico ed esclusivo scopo di siffatta interferenza nella libertà di associazione deve essere la tutela dell'autonomia della comunità religiosa.

Nel proporre queste tre condizioni come parametri per valutare se una restrizione della libertà sindacale possa ritenersi necessaria e proporzionata allo scopo di proteggere l'autonomia religiosa, la Corte stava in realtà delineando un vero test di necessità e proporzionalità, sulla scia delle limitazioni sostanziali imposte all'autonomia delle chiese, di cui abbiamo avuto opportunità di parlare prima, con riferimento ai casi *Schüth c. Germania*, *Obst c. Germania* e *Siebenhaar c. Germania*⁷².

Tuttavia, mentre questi ultimi tre casi riguardavano conflitti di lavoro individuali (e cioè, coinvolgenti un gruppo religioso vs. un solo adepto qualificato), nel caso del sindacato dei sacerdoti rumeni, la controversia riguardava un conflitto di evidente dimensione collettiva, concretizzatasi nel diritto a costituire appunto una vera e propria organizzazione sindacale all'interno di una chiesa. Questa diversa natura

⁷¹ Da notare inoltre che, secondo la Corte EDU, l'esito finale di una controversia riguardante un conflitto tra quei due diritti (libertà sindacale e autonomia religiosa), dovrebbe essere lo stesso indipendentemente da quale sia l'angolazione dell'analisi condotta dal tribunale (Cfr. *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* (Grande Camera, 2013, § 160).

⁷² Vedi, *supra*, sezione 2.2.



(collettiva e non individuale) della controversia, risulta, a mio giudizio, determinante per capire sia la decisione finalmente adottata, sia il paradossale risultato a cui, per certi versi, essa ha dato luogo.

5.3 - Il paradossale risultato del bilanciamento tra libertà sindacale e autonomia religiosa nel caso *Sindicatul*

Una volta individuate quelle tre condizioni di cui abbiamo appena parlato, si poteva ragionevolmente aspettare che la Corte EDU procedesse a verificarne accuratamente il grado di adempimento nella fattispecie in esame. Tuttavia, non sembra che essa abbia proceduto così, in quanto non troviamo nella sentenza un'analisi ordinata e scrupolosa al riguardo. Ciò potrebbe suscitare qualche dubbio sulla consistenza dei motivi conducenti alla prevalenza dell'autonomia ecclesiale sulla libertà sindacale. Da questo punto di vista, uno dei problemi che solleva la sentenza del caso *Sindicatul* è se, in ultima analisi, la decisione adottata dalla Grande Camera sia stata coerente con i criteri da essa stessa proposti (il test di necessità e proporzionalità)⁷³.

Da parte mia, però, credo non sia questa la principale difficoltà derivata dalla decisione anzidetta. Sono del parere, piuttosto, che la Grande Camera abbia verificato l'adempimento delle condizioni stabilite nel test di necessità e proporzionalità, almeno nei punti essenziali⁷⁴. È pur vero che, di certo, non l'ha fatto con quell'accuratezza che si poteva attendere in un caso così noto e rilevante. Penso, tuttavia, che la maggiore

⁷³ Tale sembra, ad esempio, il parere dei giudici dissenzienti, che hanno votato contro la decisione finalmente presa dalla Grande Camera nel caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*, a giudicare da quanto espresso nella loro opinione particolare congiunta: "We can accept, as the majority of the Grand Chamber did, that the County Court's decision was based on existing law and pursued a legitimate aim. We do not agree, however, with the assertion that its decision was a proportionate or necessary measure for preserving the autonomy of the Romanian Orthodox Church. In the circumstances of the case, the County Court, by unreservedly adopting the Archdiocese's position, did not take into account the competing interests and did not perform a balancing exercise to assess the proportionality of the adopted measure in relation to the applicant union's rights. We consider that such an exercise would have concluded that the autonomy of the Romanian Orthodox Church and its freedom from any external or internal interference would not have been jeopardised by the recognition of the applicant union, with respect to either its doctrine (principles and beliefs) or its organisational operations" (*Joint partly dissenting opinion of judges Spielmann, Villiger, López Guerra, Bianku, Møse and Jäderblom*, n. 5. Quest'opinione particolare appare pubblicata insieme alla versione ufficiale in inglese della sentenza della Grande Camera).

⁷⁴ Ho sviluppato l'argomento in un precedente lavoro: vedi J. GONZÁLEZ AYESTA, *Autonomía de las iglesias*, cit., pp. 91-94.



difficoltà sia un'altra e di natura diversa, in quanto riconducibile al paradossale risultato a cui la decisione ha portato, come cercherò di mostrare in seguito.

Ricordiamo che, secondo le condizioni del test di necessità proposto dalla Corte, la libertà sindacale dei sacerdoti potrebbe essere legittimamente limitata soltanto in presenza di un rischio reale e di certa entità per l'autonomia della chiesa. Altrimenti, ogni eventuale restrizione della loro libertà di associazione (nella specie sotto il profilo sindacale), diventerebbe un'ingerenza ingiustificata e, di conseguenza, una violazione dell'articolo 11 della Convenzione EDU. Ora, nella fattispecie in esame, la Corte ha individuato tale pericolo nel contenuto di alcuni passaggi dello Statuto del sindacato e, particolarmente, in quelli relativi ai mezzi di cui esso intendeva servirsi (compresi scioperi e contrattazioni collettive) per la difesa degli interessi dei sacerdoti e altri membri della Chiesa. Ma così facendo, la conclusione a cui implicitamente si arriva è che la pretesa dei sacerdoti di organizzarsi in un sindacato rappresentava un pericolo reale e di entità per l'autonomia della Chiesa Ortodossa Rumena, in quanto accompagnata dalla volontà di servirsi di alcuni mezzi tipici dell'attività sindacale.

Questa strana situazione, derivata dall'argomentazione sviluppata dalla Grande Camera della CEDU nel caso *Sindicatul*, viene così palesemente illustrata dal Dorssemont:

«Per capire perché il sindacato è stato considerato come una sfida a queste strutture gerarchiche tradizionali e alle procedure decisionali [quelle della Chiesa Ortodossa Rumena], è sufficiente dare un'occhiata allo statuto del sindacato. Questo statuto tende a evidenziare il programma politico del sindacato. Cerca di promuovere, tra l'altro, la "libertà di espressione", la negoziazione di accordi collettivi che stabiliscano tutti i diritti e doveri del clero e dei laici. Lo statuto si impegna anche a "ricorrere a petizioni, manifestazioni e scioperi per difendere gli interessi dei suoi membri e proteggere la loro dignità e diritti fondamentali". Inoltre, il sindacato non rinuncia all'idea di intraprendere azioni legali contro persone o altre entità che non rispettino la legislazione sul lavoro, la legislazione sindacale e le disposizioni del contratto collettivo. Il sindacato esorta inoltre a far sentire la sua voce quando desidera partecipare al Santo Sinodo della Chiesa Ortodossa Rumena e chiede maggiori informazioni economiche. *Molti di questi mezzi legali di azione sono, infatti, intimamente collegati ai mezzi essenziali che costituiscono il nocciolo duro della libertà di organizzazione sindacale*»⁷⁵.

⁷⁵ "In order to understand why the trade union was considered to challenge these traditional hierarchical structures and decision making procedures, it is sufficient to have



Le parole in corsivo descrivono bene la paradossale situazione che si viene a creare nel momento in cui si arriva a considerare che taluni mezzi tipici dell'azione sindacale possono giungere a rappresentare un rischio per l'autonomia confessionale, e quindi a giustificare eventuali limitazioni della libertà sindacale in quell'ambito. In questo modo, pur riconoscendo la libertà di organizzazione sindacale dei sacerdoti, tale libertà potrebbe essere poi oggetto di legittime restrizioni, derivate da elementi che, in realtà, ne fanno parte essenziale⁷⁶. Sembrerebbe allora che l'esercizio della libertà sindacale nelle chiese non potrebbe attuarsi attraverso modelli basati nel conflitto e, anzi, che lo Stato soltanto dovrebbe iscrivere sindacati costituiti nelle chiese con l'accettazione (almeno implicita) di queste ultime. Il problema è che, così facendo, si arriva inevitabilmente a un vicolo cieco, dal momento che, in tali condizioni, difficilmente si potrebbe parlare di vera libertà sindacale.

a glance at the trade union's constitution. This constitution tends to highlight the political program of the trade union. It seeks to promote inter alia the "freedom of expression", to negotiate collective agreements setting out all the rights and duties of the clergy and laity. The Constitution also pledges to "use petitions, demonstrations and strikes as means of defending its members' interests and protecting their dignity and fundamental rights". Neither does the trade union waiver the idea of taking legal action individuals or other entities acting in breach of employment legislation, trade-union law and the provisions of the collective agreement". The trade union also urges to have its voice heard by wishing to participate to the Holy Synod of the Romanian Orthodox Church and asks for more financial information. Many of these statutory means of action are in fact intimately related to the essential means which constitute the hard core of the right to organize" (F. DORSEMONT, *Is a prohibition of a trade union of clergymen promoting democratic values truly necessary in a democratic society?*, in *Annuaire Droits et Religions*, 7 (2013-2014), tomo II, p. 756; la traduzione in italiano dall'originale in inglese è nostra, e anche i corsivi sono nostri).

⁷⁶ Questo problema era già stato intravisto da Hervieu, che con riferimento alla prima sentenza della Corte EDU nel caso *Sindicatul*, menzionava le difficoltà che l'azione sindacale potrebbe comportare all'interno di una comunità religiosa, con particolare riferimento alla libertà di espressione: cfr. N. HERVIEU, *Liberté syndicale (art. 11 CEDH): conflit entre le droit de fonder un syndicat et le principe d'autonomie des communautés religieuses*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2012, pp. 8-9. Lo stesso problema era stato già posto, benché in modo molto più sintetico e diretto, da una delle osservazioni formulate dal Fondo Becket e dal Centro Europeo di Studi di Diritto e Religione, intervenendo come terze parti nel processo davanti alla Grande Camera: "How can a union demonstrate against, strike against, or even sue a hierarchical body like the Romanian Orthodox Church without transgressing its existing rules concerning fidelity to the Church's authorities?" (*Case of Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania - Written Comments of Third-Party Interveners the Becket Fund for Religious Liberty and the International Center for Law and Religion Studies*, n. 36 (il documento completo si può consultare sulla banca dati dell'organizzazione: <https://www.strasbourgconsortium.org/> [data consultazione: 14 febbraio 2020]))



Ancora una volta è stato il Dorssemont a evidenziare questa paradossale situazione, avvertendo - in buona logica sindacale - che, se un'organizzazione di lavoratori non gode della dovuta indipendenza dal datore di lavoro, non può essere considerata un vero sindacato, né dovrebbe essere riconosciuta come tale:

“La Corte [la Grande Camera] non sembra capire che un sindacato è essenzialmente un contropotere che deve essere indipendente dai datori di lavoro. Questa indipendenza è più che una semplice conseguenza dei diritti sindacali che il datore di lavoro deve rispettare. Un'associazione che non soddisfa i requisiti di indipendenza semplicemente non può essere considerata come un sindacato. Questo porta a una situazione di vicolo cieco. Un sindacato può essere istituito solo sulla base di un'autorizzazione preventiva. Tuttavia, tale autorizzazione, che sarà concessa solo nella misura in cui i dipendenti rinuncino al diritto di ricorrere all'azione collettiva, è, in effetti, fatale. Nella misura in cui viene concessa un'autorizzazione del vescovo, le autorità pubbliche dovrebbero astenersi dall'ammettere la registrazione di tale associazione che ovviamente non soddisfa i criteri di un sindacato come organo indipendente e autonomo”⁷⁷.

Ci troveremmo quindi di fronte al pericolo di un riconoscimento più apparente che reale della libertà sindacale o, detto in altre parole, di fronte al riconoscimento di una libertà sindacale denaturata. Un depauperato riconoscimento che, secondo me, sarebbe parte del prezzo da pagare nel momento in cui si riconosce al personale qualificato delle chiese o comunità religiose (e particolarmente ai sacerdoti) il diritto di costituire sindacati all'interno di esse, volendo allo stesso tempo rispettarne la loro legittima autonomia. Un'autonomia che fa parte essenziale della libertà religiosa, protetta dall'articolo 9 della Convenzione EDU e che racchiude in sé il diritto di ogni chiesa o comunità religiosa di

⁷⁷ F. DORSSEMONT, *Is a prohibition*, cit., p. 756. Il testo originale, usando una tipica frase inglese, parla di una *catch 22 situation*: “The Court does not seem to grasp that a trade union is essentially a countervailing power which needs to be independent from the employers' side. This independence is more than a mere consequence of trade union rights which the employer is supposed to respect. An association that does not meet the requirements of independence, just cannot be considered to be a trade union. This amounts to a catch 22 situation. A trade union can only be established on the basis of a previous authorisation. However, such an authorisation which will only be given insofar as employees waive their right to have a recourse to collective action is in fact fatal. Insofar as an authorisation by the bishop is given, public authorities should indeed refrain from accepting the registration of such an association which clearly does not meet the criteria of a trade union as an independent and autonomous body”.



reagire contro qualsiasi azione collettiva dei suoi membri, che possa mettere a rischio la propria unità.

Alla luce di tutto questo, sicuramente sarebbe stato meglio considerare che i sacerdoti, dato lo speciale vincolo che li unisce alla loro chiesa, nonché la loro principale attitudine ad alte funzioni a contenuto religioso, dovrebbero rimanere fuori dell'ambito del diritto sindacale e, più in genere, di ogni forma di associazionismo con finalità para-sindacale o quasi-sindacale. Infatti, la pretesa di proiettare i diritti sindacali all'interno delle strutture ecclesiali pone numerose difficoltà e, in ultima analisi, può volgersi contro l'adeguata protezione di questi stessi diritti. Non va dimenticato che l'ambito del religioso non è paragonabile all'ambito delle relazioni industriali e che le chiese non possono essere equiparate a organizzazioni di tendenza.

Sono perciò convinto che la via sindacale non sia una via percorribile per il personale qualificato delle chiese e comunità religiose. Non riesco a vedere, infatti, come sia possibile armonizzare tutte le esigenze derivanti dalla libertà sindacale con quelle derivanti dal rispetto della libertà religiosa, specie nella sua dimensione istituzionale. Il tentativo fatto dalla sentenza della Grande Camera nel caso *Sindicatul*, con il suo paradossale esito finale, ne è buona prova.

6 - Bibliografia

ANNICCHINO, P., "Conflitto tra autonomia dei gruppi religiosi e diritti fondamentali", *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, (2013) 1, pp. 55-70.

ARRIETA, J.I., "Diritti soggettivi. Il Ordinamento canonico", in *Enciclopedia Giuridica*, 1990, Vol. XI, p. 3 ss.

BOTTI, F., "L'esercizio dell'attività sindacale dei ministri di culto nella Chiesa ortodossa romena", *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, ottobre 2012, pp. 1-31.

BOTTI, F., "Diritto sindacale e confessioni religiose alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Il caso rumeno: «Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania»", *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, (2013) pp. 171-182.

CISMAS, I., *Religious Actors and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

DOE, N., *Law and Religion in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011.



DORSSEMONT, F., "Is a prohibition of a trade union of clergymen promoting democratic values truly necessary in a democratic society?", *Annuaire Droits et Religions*, 7 (2013-2014), Tomo II, pp. 751-757.

EVANS, M.D., *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

EWING, K.D. - HENDY, J., "The Dramatic Implications of Demir and Baykara", *Industrial Law Journal*, 39 (2010), n. 1., pp. 1-51.

FERRARI, S., "Religione e spazio pubblico in Europa", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 34 (2014), p. 1-18.

GILCA, C., "L'incapacité de la CEDH de sortir de son propre paradigme", in CONSEIL DE L'EUROPE, *Seminaire d'études au Conseil de l'Europe: "L'autonomie de l'Église dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme"*. Document de séance, pp. 234-238.

GIUGNI, G., *Diritto Sindacale*, Cacucci Editore, Bari, 2004, pp. 12-13.

GONZÁLEZ AYESTA, J., "Libertad sindical en el seno de las confesiones religiosas", en A. MOTILLA DE LA CALLE (Coord.), *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al derecho de libertad religiosa en el ámbito laboral*, Comares, Granada, 2016, pp. 71-106.

GREER, S. - JANKEE, G. - SLOWE, R., *Human Rights in the Council of Europe and the European Union. Achievements, trends and challenges*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

HERVIEU, N., "Liberté syndicale (art. 11 CEDH): conflit entre le droit de fonder un syndicat et le principe d'autonomie des communautés religieuses", en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, marzo 2012, pp. 1-9.

IORDACHE, R.E., "Registration of Religious Entities and Religious Autonomy in Romania. Old Limitations and New Challenges", *Religion and Human Rights*, 8 (2013), pp. 77-91.

KISKA, R., "The Question of Church Autonomy in Affaire Sindicatul Pastoral cel bun c. Roumanie", in CONSEIL DE L'EUROPE, *Seminaire d'études au Conseil de l'Europe: "L'autonomie de l'Église dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme"*. Document de séance, pp. 248-257.

KIVIORG, M., "Collective Religious Autonomy versus Individual Rights: A Challenge for the ECtHR?", *Review of Central and East European Law*, 39 [2014], pp. 315-341.

LERNER, N., "Religious Human Rights under the United Nations", in J.D. VAN DER VYVER, - J. WITTE [Eds.], *Religious Human Rights in Global Perspective. Legal Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-Boston-London, 1996, pp. 79 e ss.

LÓPEZ AHUMADA. E., "La libertad religiosa en las relaciones laborales conforme a la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 30 (2014), pp. 499-559.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "La libertad religiosa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 26 (2010), pp. 287-332.



MARTUCCI, L.S., "Libertà sindacale nelle confessioni religiose. Spunti comparativi", *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, dicembre 2014, pp. 1-37.

McCRUDDEN, C., *Litigating religions: an essay on human rights, courts, and beliefs*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

PUPPINCK, G., *Commentaires de l'ECLJ sur l'arrêt CEDH, 3e Section, 31 janvier 2012, Sindicatul Păstorul cel bun c. Roumanie, no 2330/09* (disponibile in: <https://www.strasbourgconsortium.org/>).

PUPPINCK, G., *Observations écrites en tierce intervention. Présentées dans l'affaire No 2330/09 S.P. contre la Roumanie* (disponibile en: http://www.eclj.org/pdf/Observations-ECLJ-S-P-c-Roumanie_20101207.pdf).

RĂDULEȚU, S., "The Right of Members of the Clergy to Form and Join Trade Unions and the Autonomy of Religious Organizations—a Recent Case of the European Court of Human Rights", *Oxford Journal of Law and Religion*, (2014), 3 (1), p. 168-172.

RAINEY, B.-WICKS, E.-OVEY, C., *Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 7^a edición, Oxford University Press, Oxford, 2017.

RIVERS, J., *The law of organized religions: between establishment and secularism*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

ROBBERS, G. (Ed.), *Church Autonomy. A comparative Survey*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2001.

RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M. - RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "Libertad sindical, derecho a la negociación colectiva y derecho de huelga en la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Relaciones Laborales* (2009) II, pp. 727-752.

RYABYKH, P. - PONKIN, I. - PONKINA, A., "Sur la reconnaissance de la compétence exclusive des groupements religieux afin d'instaurer leur structure intrinsèque et les normes intérieures des relations en tant qu'une des garanties de la liberté, de la conscience dans l'État démocratique", *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, novembre 2012, pp. 1-22.

SCHABAS, W.A., *The European Convention of Human Rights. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015

SCHOUPPE, J.-P., *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Éditions A. Pedone, Paris, 2015.

SCHOUPPE, J.-P., "L'identité et l'autonomie des groupements religieux ne sont pas des notions indéfiniment flexibles: Sindicatul Pastorul Cel Bun c. Roumanie", *Annuaire Droits et Religions*, 7 (2013-2014), Tomo II, pp. 743-750.

SWEPSTON, L., "Human rights law and freedom of association: Development through ILO supervision", *International Labour Review*, 137 (1998) 2, pp. 169-194.

TOROLLO GONZÁLEZ, F.J., "Libertad sindical", in SEMPERE NAVARRO, A.V. - PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.- AGUILERA IZQUIERDO, R., *Enciclopedia laboral básica «Alfredo Montoya Melgar»*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2009.



VENEZIANI, B., *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Cacucci Editore, Bari, 1992, pp. 73-81.

WARNINK, H. (Ed.), *Legal Position of Churches and Church Autonomy*, Peeters, Leuven, 2001.

7 - APPENDICE I: Estratto dallo statuto del sindacato "Păstorul cel Bun"⁽⁷⁸⁾

“Lo scopo dell'unione sindacale del clero e dei laici che lavorano nelle parrocchie situate sotto la giurisdizione amministrativa e territoriale della città di Oltenia è stato liberamente stabilito. Ciò consiste nella rappresentazione e protezione dei diritti e degli interessi professionali, economici, sociali e culturali dei suoi membri, sia clero che laici, dinanzi alla gerarchia della Chiesa e del Ministero della Cultura e degli Affari Religiosi.

Per raggiungere lo scopo di cui sopra, il sindacato:

a) Veglierà affinché siano rispettati i diritti fondamentali dei suoi membri in materia di lavoro, dignità, protezione sociale, sicurezza del lavoro, riposo, sicurezza sociale, prestazioni di disoccupazione, pensioni e altri diritti stabiliti dalla legislazione in vigore in qualsiasi momento;

(b) veglierà affinché ciascuno dei suoi membri possa lavorare conformemente alla propria capacità e formazione professionale;

(c) veglierà affinché siano rispettate le norme relative alle festività e ai giorni di riposo;

(d) promuoverà la capacità di innovazione, la competitività e la libertà di espressione tra i suoi membri;

e) veglierà affinché siano implementate e rigorosamente rispettate le norme in materia di protezione del lavoro ed i diritti che ne derivano;

(f) veglierà affinché siano pienamente applicate le norme previste dalla Legge 489/2006 sulla libertà religiosa e il riconoscimento legale delle confessioni religiose, dallo Statuto della Chiesa Ortodossa Rumena e dai Sacri Canonici della Chiesa Ortodossa Rumena;

(g) negozierà contratti collettivi e contratti di lavoro con l'Arcidiocesi e la Città per stabilire i diritti e i doveri del clero e dei laici;

(h) proteggerà il proprio presidente e rappresentante, sia durante il suo mandato sia dopo il suo completamento;

(i) veglierà affinché sia rappresentato a tutti i livelli e davanti a tutti gli organi decisionali, in conformità con le normative in vigore in ogni momento;

(j) ricorrerà a petizioni, manifestazioni e scioperi per difendere gli interessi dei suoi membri e proteggere la loro dignità e diritti fondamentali;

(k) intraprenderà azioni legali contro qualsiasi persona fisica o giuridica che non rispetti la legislazione sul lavoro, il diritto sindacale, le disposizioni dei

⁷⁸ Questo testo è ripreso dalla sentenza della Corte EDU nel caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania* (Grande Camera, 2013), § 10. La traduzione in italiano del testo originale in inglese, è nostra.



contratti collettivi firmati con la Città o i contratti di lavoro, a condizione che sia stato dimostrato impossibile risolvere i conflitti in questione a attraverso la negoziazione;

(l) veglierà affinché siano rispettate e implementate le norme relative alla determinazione delle condizioni salariali e alle garanzie di condizioni di vita dignitose;

(m) si adopererà per garantire che il clero e i laici abbiano gli stessi diritti di altri settori della società;

(n) istituirà fondi di mutua assistenza;

(o) fonderà e diffonderà pubblicazioni per informare i propri membri e difendere i loro interessi;

(p) istituirà e dirigerà organizzazioni culturali, educative e di ricerca nel campo del sindacalismo, nonché istituzioni sociali e socioeconomiche, conformemente alle norme e agli interessi corrispondenti dei loro membri;

(r) otterrà fondi per aiutare i suoi membri;

(s) organizzerà e finanzierà attività religiose;

(s) presenterà proposte per l'elezione degli organi locali della Chiesa e proporrà un sacerdote tra i suoi membri a far parte del Santo Sinodo della Chiesa Ortodossa Rumena;

(t) richiederà all'Arcidiocesi di presentare una relazione sulle sue entrate e spese all'Assemblea dei Sacerdoti; e

(t) chiederà al Consiglio dell'Arcidiocesi di notificarlo, su base trimestrale o annuale, di qualsiasi decisione relativa alla determinazione, modifica e assegnazione delle risorse di bilancio".

8 - APPENDICE II: Dichiarazione dell'Ufficio Stampa del Patriarcato della Romania del 3 febbraio 2012, in occasione della prima sentenza della Corte EDU sul caso *Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Romania*⁽⁷⁹⁾

PRESS OFFICE OF THE ROMANIAN PATRIARCHATE, Inadequate decision of the European Court of Human Rights - Sacerdotal vocation assimilated to trade union action (February 3, 2012)

The Romanian Patriarchate learned with great surprise of the decision in the first analysis of the panel of judges of section III of the European Court of Human Rights (ECHR) in the case of the self entitled "The Good Shepherd against Romania" trade union of the priests of the Metropolitanate of Oltenia concerning the clergy's right to free associations in trade union type organisations. Having thoroughly studied this decision, the Romanian Patriarchate notices the following:

1. The insufficient knowledge of the European Court for Human Rights on the specific relations between the State and the religious cults in Romania and

⁷⁹ Il testo può leggersi in: <http://www.orthodoxero.eu/pages/posts/february-3-2012-inadequate-decision-of-the-european-court-of-human-rights-ndash-sacerdotal-vocation-assimilated-to-trade-union-action415.php>.



overlook of the stipulations of the Romanian Constitution (article 29) regarding the Bill no. 489/3006 on the religious freedom and the general regime of the religious cults in Romania (article 8) and of the Statutes for the Organisation and Functioning of the Romanian Orthodox Church confirmed by Governmental Decree no. 53/2008 - Statutes, which clearly declares the autonomy and freedom of the Church towards the State;

2. Confusion between the vocational specific character of priesthood which is a call to the holy mission through ordination or "free assumed service of the communities of faithful" (article 123 paragraph 7 of the Statutes), on one hand and the relations of work typical for the civil employees, on the other hand;

3. The completely wrong assertion of the ECHR that the statutes of the so called trade union would not contradict in any way the Statutes of the Romanian Orthodox Church, Bill of the Religious Cults and Canons. In reality, the trade union has purposes completely inconsistent with the sacramental and pastoral service of the priests, namely:

- "organisation of meetings, demonstrations and strikes" (point 3.2 letter j of the Trade Union Statute) contradicts the statutes of the religious cults acknowledged by the Romanian State of "factor of social peace" (article 7 paragraph 1 of the Bill no. 489/2006 concerning the religious freedom and the general regime of the religious cults);

- "observance of the legal stipulations concerning the vacation and legal holiday" (point 3.2 letter c of the Trade Union Statutes) in the clergy's case, which means that on Saturdays and Sundays, the first and second days of the Holy Easter, Nativity of the Lord and Pentecost, as well as other legal holidays which coincide with the religious feasts would be free days for the clergy members of the trade union, just when a large number of faithful are present in the church;

- "the presence and representation of the trade union at all levels and in all the bodies of church decisions" (article 3, point 2, letter i of the Trade Union), as well as in the working session of the Holy Synod (article 3, point 2, letter ș), which would be a flagrant infringement of the Church autonomy and an attempt of the Trade Union to become a pressure group and evade the statutory ways of consulting the clergy in the eparchial assemblies, in the priests' monthly administrative conferences, in the pastoral circles, in the priests' semestral pastoral-missionary conferences or in the Standing meetings of the Eparchial Councils, as well as in the Church National Council and in the Church National Assembly of the Romanian Orthodox Church.

We remind you that, according to the Holy Universal Canons and to the Statutes for the Organization and Functioning of the Romanian Orthodox Church, the priests -just like the magistrates and militaries- have no right to engage in partisan politics, to unfold economical activity, direct or through intermediates, and participate in other forms of association, as well as of trade union type in order to be impartial and completely involved in the service of the common welfare of the people.

A possible final adoption of this decision by the ECHR would be a direct attack to the constitutional legal organization of the religious cults of Romania



and of the states members of the Council of Europe, assimilating the missionary sacerdotal vocation with the protester trade union action

In fact, this decision of the ECHR caused confusion to representatives of some other European Churches, who expressed their intention to be solidary with the Romanian State and the Romanian Orthodox Church, because they consider this decision as an unacceptable precedent that undermines the autonomy of all the religious cults of Europe.

Moreover, this decision contradicts the previous decisions, some of them recent (for example Muller, Reuter and Baudler causes against Germany of 6 December 2011) of the European Court of Human Rights, as well as of the opinion of two of the judges in this cause, who confirmed that the statutes, rights and obligations of the servants of a religious cult towards this cult are up to the exclusive competence of the respective cult.

We express our hope that the Romanian State will firmly contest this inadequate decision and we are confident that the Grand Chamber of the European Court of Human Rights will correct a hasty decision in the cause of the self entitled "The Good Shepherd against Romania" trade union of the priests of the Metropolitanate of Oltenia, which does not take into account the autonomy and the specific organization and operation of the activity of the religious cults acknowledged and guaranteed as such in all the democratic states.