La Corte di Strasburgo el'art. 9 della Convezione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza

Silvio Ferrari

1. Introduzione. Negli ultimi anni si sono moltiplicate le analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di libertà di religione e di convinzione. Manca ancora, però, uno studio quantitativo delle decisioni che hanno avuto ad oggetto l'art. 9 della Convenzione europea. Un esame di questo tipo, pur presentando tutti i limiti propri delle ricerche di tipo quantitativo, è utile per rispondere a tre interrogativi che riguardano la distribuzione delle decisioni della Corte in relazione al tempo, agli Stati soggetti alla sua giurisdizione e ai contenuti delle decisioni stesse. Perché, diciassette anni dopo la firma della Convenzione, l'art. 9 non era stato oggetto non dico di una pronuncia della Corte europea, ma neppure di una decisione della Commissione? Perché questo muro del silenzio si rompe soltanto nel 1993 con la sentenza Kokkinakis? Perché i paesi a maggioranza ortodossa sono condannati dalla Corte più frequentemente di quelli cattolici e protestanti? Quali sono le violazioni dell'art. 9 che ricorrono con maggiore frequenza? Queste sono alcune delle domande a cui si tenterà di dare risposta in questo scritto attraverso una rilettura in chiave politico-religiosa della giurisprudenza della Corte europea.

2. *Il Consiglio d'Europa e la Corte europea dei diritti dell'uomo.* La Corte europea è un organismo istituito dall'art. 19 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il suo compito principale è quello di giudicare i ricorsi contro le violazioni dei diritti, assicurati da questa Convenzione, che siano compiute dagli Stati che la hanno sottoscritta (e che a loro volta sono membri del Consiglio d'Europa). Entrata in funzione nel 1959, la Corte è composta da giudici eletti dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla base di una lista di candidati presentata da ciascuno Stato membro di questa organizzazione. Per comprendere e valutare l'attività della Corte è quindi opportuno, in via preliminare, considerare brevemente la storia del Consiglio d'Europa.

Costituito nel 1949 per iniziativa di 10 Stati (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Regno Unito, Svezia), il Consiglio si è allargato nei successivi quarant'anni fino a comprendere 23 paesi, in pratica tutti i paesi dell'Europa occidentale[361] e la Turchia. In questa prima fase della sua esistenza il Consiglio d'Europa raggruppava paesi politicamente e culturalmente omogenei, che si ispiravano quasi tutti ai principi delle democrazie liberali; da un punto di vista religioso esso era costituito in grande maggioranza da paesi cattolici e protestanti (fino all'inizio degli anni '90 ne facevano parte soltanto due paesi ortodossi, la Grecia e Cipro, ed un paese musulmano, la Turchia)[362]. Non lascia quindi sorpresi che, nell'interpretare l'art. 9 della Convenzione europea, la Corte abbia potuto avvalersi della sostanziale sintonia che si era stabilita tra la concezione di libertà religiosa elaborata all'interno della tradizione di pensiero liberal-democratica e quella prevalente nelle Chiese riformate e, dopo il Concilio Vaticano II, anche in quella cattolica.

L'avvenimento più importante, nella storia del Consiglio d'Europa, è rappresentato dal crollo del blocco comunista e dall'ingresso al Consiglio dei paesi che ne facevano parte. Tra il 1990 ed il 2003 entrano nel Consiglio 24 nuovi paesi, quasi tutti usciti da pochissimo tempo dall'esperienza di regimi totalitari: i nodi politici posti da questi paesi sono profondamente diversi da quelli che il Consiglio aveva affrontato fino ad allora e questa diversità si riflette anche sui problemi giuridici sottoposti all'esame

361 Ad eccezione di Andorra e Monaco, che aderiscono al Consiglio rispettivamente nel 1994 e nel 2004.

362 In questo scritto si definirà un paese cattolico, protestante, ortodosso, ecc. quando almeno il 50% della popolazione dichiara di professare quella religione; si qualificherà un paese con l'aggettivo "misto" quando nessuna religione raggiunge questa soglia. I dati sull'appartenenza religiosa della popolazione sono tratti da ARDA (Association of Religion Data Archives, www.thearda.com). E' superfluo sottolineare che essi hanno un valore puramente indicativo e che, in alcuni casi, la collocazione di un paese nell'uno o nell'altro gruppo confessionale dipende da una esigua differenza numerica. Comunque il fatto che una parte cospicua della popolazione pratichi una religione indica normalmente che alcune categorie culturali riconducibili alla religione di maggioranza hanno avuto (e possono avere) una significativa importanza nel determinare la tradizione giuridica di un paese.

Libro completo en https://tinyurl.com/35b5fecm
CLLR - Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa, https://www.libertadreligiosa.org/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

della Corte europea dei diritti dell'uomo[363]. In relazione all'art. 9 della Convenzione emergono nuove tematiche che sempre più frequentemente investono i profili collettivi del diritto di libertà religiosa e quindi spingono la Corte ad intervenire in settori che, fino ad allora, erano stati poco considerati[364]. Anche dal punto di vista delle tradizioni religiose rappresentate nel Consiglio d'Europa la situazione cambia profondamente: se fino all'inizio degli anni '90 esso era stato costituito da 11 paesi cattolici, 5 paesi protestanti, 2 ortodossi, uno musulmano e 4 paesi misti, l'ingresso dei paesi post-comunisti segna un netto rafforzamento della componente ortodossa e cattolica ed il contemporaneo declino, in percentuale, dei paesi a maggioranza protestante[365].

La nuova demografia religiosa del Consiglio d'Europa non è priva di conseguenze: molte Chiese ortodosse infatti non condividono nella sua integrità la nozione di libertà religiosa adottata dalla Corte di Strasburgo e in particolare l'idea che, per rispettare questa libertà, lo spazio pubblico non debba presentare alcuna qualificazione religiosa. Con il pontificato di Giovanni Paolo II queste riserve trovano crescente adesione anche all'interno della Chiesa cattolica: il tentativo di inserire nel preambolo della costituzione dell'Unione europea un riferimento al cristianesimo, vigorosamente sostenuto dalla Chiesa di Roma e appoggiato dall'esterno anche da quella di Mosca (ma non dalle Chiese protestanti), è il primo momento in cui le Chiese cattoliche e ortodosse prendono apertamente posizione contro il principio che l'assenza di qualsiasi riferimento religioso nella sfera pubblica istituzionale (di cui la costituzione è il simbolo più alto) costituisca la strada migliore per garantire la libertà di religione di tutti i cittadini. La seconda occasione in cui questa opposizione si materializza è offerta, come si vedrà tra breve, proprio dalla giurisprudenza della Corte europea.

3. *I numeri.* Sul sito web della Corte sono state pubblicate tabelle ed elenchi che permettono di avere un quadro, distinto per Stati e per anni, delle decisioni della Corte di Strasburgo nei casi relativi all'art. 9 della Convenzione[366]. L'esame di questi dati fornisce alcune indicazioni significative sugli orientamenti della Corte[367].

Sono state prese in esame 100 decisioni relative all'art. 9, pronunciate dalla Corte tra il 1959 ed il 2009[368]. Esse sono così distribuite tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

---

363 Su questo punto cfr. Wojciech Sadurski, *Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European State to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments*, in *Human Rights Law Review*, 9:3 (2009), p. 400.

364 Cfr. infra, par. 5.

365 Tra i 24 paesi che divengono membri del Consiglio d'Europa dopo il 1989, nove sono ortodossi, otto cattolici, tre (Albania, Bosnia e Azerbaijan) musulmani, uno armeno (Armenia) e tre misti (Estonia, Lettonia e Repubblica ceca).

366 Cfr. *Tableau des violations 1959-2009* e *Survey. Forty years of activity, 1959-1998*, in www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+surveys+of+activity; *Index to the Information Notes on the Court's case-law*, pubblicato per gli anni 1998-2009 nel sito della Corte (http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=58493622&skin=hudoc-in-en&action=request); *Annual Reports, 2001-2009*, in www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports; *Analyses of case-law, 2001-2005*, in http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Case-law+information/Analyses+of+case+law; *Violation by Article and by Country*, in *Ten Years of the "New" European Court of Human Rights, 1998-2008. Situation and Outlook*, in www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/494676B6-727F-49FE-9158-17687F914D5D/0/ActesVersionEN.pdf.

367 Come in ogni indagine a base statistica, queste indicazioni vanno prese con cautela: alcuni casi rilevanti in tema di libertà religiosa non sono infatti compresi nei dati riportati in questo paragrafo perché decisi in base ad altre norme (in particolare l'art. 10 della Convenzione e l'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1).

368 Sono state analizzate le decisioni che accertano una violazione dell'art. 9 della Convenzione, quelle che dichiarano non esservi stata alcuna violazione e infine quelle che definiscono inammissibile il ricorso. Non sono state considerate le decisioni con cui la Corte depenna un ricorso dall'elenco dei casi oggetto di trattazione (cfr. art. 37 della Convenzione): queste decisioni possono essere prese per ragioni molto diverse (per esempio, perché le parti hanno raggiunto un accordo extra-giudiziale) e non forniscono quindi indicazioni univoche sull'orientamento della Corte. Per la stessa ragione non sono state considerate le sentenze in cui si afferma che non è necessario esaminare il caso dal punto di vista dell'art. 9. La cifra di 100 decisioni è probabilmente approssimata per difetto: nel periodo considerato la Corte ha pronunciato oltre 12.000 sentenze ed è quindi possibile che alcune decisioni relative all'art. 9 (in particolare quelle che dichiarano l'inammissibilità del ricorso) siano sfuggite alla ricerca. Peraltro 100 decisioni costituiscono un materiale sufficiente per svolgere un'analisi della giurisprudenza della Corte.

Tabella I. Decisioni della Corte relative all'art. 9 della Convenzione, suddivise per Stati convenuti

Armenia	1	Italia	2	San Marino	1
Austria	1	Lettonia	3	Spagna	1
Bulgaria	4	Lussemburgo	1	Svezia	2
Danimarca	2	Macedonia	1	Svizzera	5
Francia	15	Moldavia	4	Turchia	22
Georgia	1	Polonia	2	Ucraina	3
Germania	7	Regno Unito	6		
Grecia	11	Russia	5		

Raggruppando questi paesi secondo l'orientamento religioso prevalente nella loro popolazione risulta che le decisioni della Corte europea riguardano i seguenti gruppi di paesi

Tabella II. Decisioni della Corte relative all'art. 9 della Convenzione, distinte in base alla demografia religiosa degli Stati convenuti

Paesi cattolici (19)	23 decisioni (pari al 23% del totale delle decisioni della Corte)
Paesi musulmani (4)	22 decisioni (22% del totale)
Paesi ortodossi (11)	29 decisioni (pari al 29% del totale)
Paesi protestanti (5)	4 decisioni (pari all'4% del totale)
Paesi misti (7)	21 decisioni (pari al 21% del totale)[369]

Tra le 100 decisioni pronunciate dalla Corte in relazione all'art. 9 della Convenzione, 30 ne dichiarano la violazione. Gli Stati condannati dalla Corte sono i seguenti

Tabella III. Condanne pronunciate dalla Corte in relazione all'art. 9, distinte per Stato[370]

Austria	1	Lettonia	3	Svizzera	1
Bulgaria	4	Moldavia	3	Turchia	1
Georgia	1	Russia	4	Ucraina	3
Grecia	8	S. Marino	1		

Suddividendo queste condanne in base alla demografia religiosa dei paesi coinvolti risultano i seguenti dati (in parentesi viene indicata la percentuale delle condanne sul totale delle decisioni pronunciate dalla Corte e indicate nella Tabella II)

Tabella IV. Condanne distinte in base alla demografia religiosa degli Stati convenuti

Paesi cattolici (19)	2 condanne (=9% delle decisioni relative ai paesi cattolici)
Paesi musulmani (4)	1 condanna (=5% delle decisioni relative ai paesi musulmani)
Paesi ortodossi (11)	23 condanne (=79% delle decisioni relative ai paesi ortodossi)
Paesi protestanti (5)	nessuna condanna
Paesi misti (7)	4 condanne (=19% delle decisioni relative ai paesi misti)

Infine, sono state esaminate le decisioni che dichiarano non esservi stata alcuna violazione dell'art.

369 Una decisione riguarda l'Armenia, dove la maggioranza della popolazione fa parte della Chiesa apostolica armena.

370 Cfr. *Tableau des violations 1959-2009*. Questo *Tableau* riporta soltanto le sentenze in cui la violazione dell'art. 9 costituisce la violazione principale (per esempio nell'anno 2007 viene segnalata soltanto la sentenza nel caso *Kuznetsov and others v. Russia*; altre due sentenze, in cui la Russia è condannata per violazione dell'art. 11 "letto alla luce dell'art. 9" (*Church of Scientology Moscow v. Russia* e *Barankevich v. Russia*) non sono indicate: cfr. *Survey of Activities 2007*, ibidem). Non vi è una perfetta corrispondenza tra i dati riportati in questo *Tableau* ed in quelli citati alle note seguenti per quanto riguarda le sentenze di condanna della Grecia. Il *Tableau* riporta 8 condanne, dato esatto se si contano come una sola condanna le tre decisioni nel caso *Agga* e non si tiene conto della sentenza nel caso *Thlimmenos* (pronunciata per violazione dell'art. 14 "in conjunction" con l'art. 9). Infine il *Tableau* segnala una condanna della Svizzera che non si è riusciti ad identificare.

9 della Convenzione o respingono il ricorso perché inammissibile[371] . Distribuendo i dati in relazione agli Stati convenuti, l'esito a cui si perviene è il seguente

Tabella V. Decisioni, distinte per Stato, che dichiarano l'inammissibilità del ricorso o l'inesistenza di una violazione dell'art. 9

Armenia	1	Lussemburgo	1	Spagna	1
Danimarca	2	Macedonia	1	Svezia	2
Francia	15	Moldavia	1	Svizzera	4
Germania	7	Polonia	2	Turchia	21
Grecia	3	Regno Unito	6		
Italia	2	Russia	1		

Se questi paesi vengono raggruppati in base alla loro demografia religiosa si ottiene il seguente risultato

Tabella VI. Decisioni che dichiarano l'inammissibilità del ricorso o l'inesistenza di una violazione dell'art. 9 distinte in base alla demografia religiosa degli Stati convenuti[372]

Paesi cattolici (19)	21 decisioni (=91% delle decisioni relative ai paesi cattolici)
Paesi musulmani (4)	21 decisioni (=95% delle decisioni relative ai paesi musulm.)
Paesi ortodossi (11)	6 decisioni (=21% delle decisioni relative ai paesi ortodossi)
Paesi protestanti (5)	4 decisioni (100% delle decisioni relative ai paesi protestanti)
Paesi misti (7)	17 decisioni (= 81% delle decisioni relative ai paesi misti).

Sulla base di queste tabelle si possono formulare le seguenti osservazioni:

a) il *case-law* riguardante l'art. 9 è relativamente esiguo: un centinaio di decisioni, sparse nell'arco di cinquant'anni, non sono una grande cosa, soprattutto se paragonate con la produzione giurisprudenziale relativa ad altri articoli della Convenzione. Le 30 condanne pronunciate in base all'art. 9 sono meno di un terzo di quelle dettate per violazione all'art. 11 (98 condanne) e meno di un decimo di quelle fondate sull'art. 10 (392 condanne)[373]. Si ha l'impressione che, soprattutto nei suoi primi anni di attività, la Corte preferisca pronunciare una sentenza di condanna sulla base di altri articoli della Convenzione anche quando il caso avrebbe consentito di dichiarare una violazione dell'art. 9[374];

b) lascia sorpresi, esaminando la Tabella 1, l'alto numero di decisioni che riguardano Turchia (22 decisioni), Francia (15) e Grecia (11): tre paesi, da soli, raggiungono quasi la metà di tutte le decisioni pronunciate dalla Corte europea (che coinvolgono 22 paesi). Ma, come si vedrà più avanti, l'esito di queste decisioni è molto diverso: mentre la Grecia è quasi sempre condannata dalla Corte, Francia e Turchia sono quasi sempre "assolte";

c) le decisioni della Corte –se poste in relazione alla demografia religiosa degli Stati che ne sono oggetto (cfr. Tabella 2)- non risultano distribuite in maniera omogenea. Colpisce innanzitutto la scarsità di decisioni relative ai paesi protestanti e l'abbondanza di quelle che riguardano i paesi musulmani; va rilevata inoltre l'attenzione dedicata dalla Corte, tra i paesi cristiani, a quelli di reli-

371 I dati sono ricavati dalle tabelle indicate alla nota 9, integrate dalla lista di casi riportata in www.strasbourgconsortium.org e dalla ricerca di Alysia Barzee, *European Court of Human Rights. Religious freedom cases and cases with a religious dimension: Non-admissibility decisions 1999-2007*, in www.hrwf.org. Non sono state considerate le decisioni pronunciate dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo.

372 Una decisione riguarda l'Armenia.

373 Gli art. 10 e 11 della Convenzione tutelano libertà (rispettivamente di espressione e di associazione) che presentano alcuni elementi di affinità con la libertà di religione: verranno quindi utilizzati, nel corso di questo scritto, come termini di comparazione per l'art. 9.

374 Si pensi per esempio ai casi *Darby v. Sweden* (1990) e *Hoffman v. Austria* (1993).

gione ortodossa. Nel caso dei paesi protestanti gioca probabilmente la scarsità della popolazione: tutti insieme, gli abitanti dei 5 paesi protestanti raggiungono circa un terzo della popolazione della Turchia e, poiché la Corte agisce in base ai ricorsi che le vengono sottoposti, è ragionevole attendersi che i paesi con minore popolazione siano interessati da un minor numero di decisioni. Ma né l'una né l'altra spiegazione regge nel caso dei paesi musulmani che, con circa un terzo della popolazione dei paesi cattolici, contano quasi lo stesso numero di decisioni pronunciate nei confronti di questi ultimi. Si deve quindi concludere che la Corte europea ha seguito con attenzione la situazione dei paesi musulmani: questo dato acquista particolare interesse se viene posto in relazione con la scarsità di condanne pronunciate nei loro confronti;

d) le condanne della Corte colpiscono soltanto paesi dell'Europa meridionale, orientale e, in piccola misura, centrale (cfr. Tabella III); i paesi dell'Europa settentrionale non sono oggetto di sentenze di condanna. E' probabile che ciò sia dovuto alla consolidata tradizione di rispetto dei diritti dell'uomo che contraddistingue questi paesi: ma è anche possibile, come si vedrà più avanti (cfr. par. 6), che qualche peso abbiano avuto i presupposti teologici e filosofici su cui è fondata la giurisprudenza della Corte europea;

e) le condanne interessano paesi a maggioranza ortodossa (23 sentenze) e, in misura molto minore, paesi misti (4 sentenze), cattolici (2 sentenze) e musulmani (1); mai toccano paesi a maggioranza protestante (cfr. Tabella IV). In percentuale il dato relativo ai paesi ortodossi appare assolutamente fuori proporzione: il 79% dei giudizi che coinvolgono un paese ortodosso si conclude con una sentenza di condanna. Le percentuali relative agli altri paesi dove una religione ha una posizione predominante sono molto meno elevate: il 5% per i paesi musulmani e il 9% per quelli cattolici;

f) le condanne relative ai paesi di più recente accessione al Consiglio d'Europa (18 sentenze) sono più numerose di quelle che riguardano i paesi di vecchia accessione (12 sentenze), nonostante questi siano stati sottoposti alla giurisdizione della Corte per un periodo di tempo assai più lungo (questa conclusione si ricava dall'esame della Tabella III); una tale sproporzione diviene ancor più evidente se da questi dati viene estrapolata la Grecia, che costituisce un caso a sé[375] e conta per i due terzi di tutte le condanne dei paesi di vecchia accessione;

g) poiché quasi tutti i paesi di recente accessione al Consiglio d'Europa sono paesi post-comunisti, passati da un regime totalitario ad un regime (più o meno) democratico dopo il 1989, la conclusione raggiunta alla lettera precedente può essere riformulata nei termini seguenti: le condanne che interessano i paesi di più recente democrazia sono molto più numerose di quelle che riguardano i paesi di più lunga esperienza democratica. Questa conclusione potrebbe apparire ovvia (è abbastanza scontato che democrazie recenti possano avere più problemi, in tema di diritti dell'uomo, di democrazie consolidate), ma

h) poiché tutti i paesi post-comunisti condannati dalla Corte europea per violazione dell'art. 9 sono paesi ortodossi (con la sola eccezione della Lettonia, che è un paese misto), bisogna chiedersi se le condanne che riguardano questi paesi sono più numerose perché essi sono post-comunisti (quindi per una motivazione politica) o perché essi sono ortodossi (quindi per una motivazione religiosa). La comparazione con le statistiche relative agli art. 10 e 11, che sono rilevanti più sul terreno politico che su quello religioso, può aiutare a rispondere a questa domanda. Le condanne dei paesi di nuova accessione per violazione dell'art. 10 sono di gran lunga inferiori di quelle che colpiscono paesi di vecchia accessione: 83 condanne contro 309. Anche estrapolando da quest'ultima cifra le sentenze relative alla Turchia[376], le condanne che riguardano i paesi di quest'ultimo gruppo restano superiori di oltre un terzo. L'esame dei dati concernenti l'art. 11 porta a conclusioni parzialmente analoghe. Le condanne dei paesi di vecchia accessione (58) sono superiori di quelle dei paesi di nuova accessione (40), ma depurando i dati relativi al primo gruppo delle condanne turche (in tutto 39) il risultato cambia e si attesta sulle 19 condanne dei paesi di vecchia

375 Per la spiegazione di questa anomalia cfr. infra, par. 4.

376 Questo paese è stato condannato 182 volte per violazione dell'art. 10; fatte le debite proporzioni, il caso della Turchia ricorda quello della Grecia in riferimento all'art. 9.

accessione contro le 40 condanne dei paesi di nuova accessione. Anche in questo caso, però, le condanne dei "vecchi" paesi per violazione dell'art. 11 sono proporzionalmente più numerose (40, contro 19 condanne emanate contro i "nuovi" paesi), di quelle pronunciate per violazione dell'art. 9 ("vecchi" paesi: 4, "nuovi" paesi: 18). In conclusione, questo scarto tra le condanne relative all'art. 9 da un lato ed agli art. 10 e 11 dall'altro induce a concludere che la tradizione religiosa di un paese e il sistema di rapporti tra Stato e religione in esso esistente ha una sua specifica rilevanza: detto in altre parole, i paesi a maggioranza ortodossa risultano complessivamente più problematici, dal punto di vista del rispetto dell'art. 9, sia dei paesi dove un'altra religione è professata dalla maggioranza della popolazione sia di quelli misti. Questa conclusione è confermata dal fatto che nessun paese post-comunista a maggioranza cattolica -inclusi paesi a cattolicesimo "forte", come la Polonia- è colpito dalle condanne della Corte: se il discrimine fosse di natura politica, anziché religiosa, questa differenza non avrebbe spiegazione. In relazione all'art. 9, quindi, lo spartiacque non divide paesi di nuova e vecchia accessione ma paesi ortodossi e non ortodossi. Infine, a conferma della problematicità dei paesi ortodossi in relazione all'art. 9 della Convenzione europea, va ricordato che il primato di condanne è detenuto, tra i paesi di vecchia accessione, proprio da uno di essi, la Grecia, e che nella classifica delle condanne i primi tre posti sono occupati da paesi ortodossi (cfr. Tabella III);

i) lascia infine sorpresi l'alto numero di dichiarazioni di inammissibilità del ricorso o di inesistenza della violazione, che riguardano la Francia (15 "assoluzioni" su 15 giudizi, pari al 100% del totale) e la Turchia (21 "assoluzioni" su 22 giudizi, pari all'95% del totale) (cfr. Tabella V). Quest'ultimo dato è particolarmente sorprendente se viene posto in rapporto con l'elevatissimo numero di condanne che sono pronunciate contro questo paese per violazione degli art. 10 (182 condanne) e 11 (39 condanne) della Convenzione europea. La situazione particolare della Turchia è stata studiata da Greer, secondo cui il problema nasce dal fatto che "Turkey continues to have a uniquely strong constitutional commitment to a secular, unitary state, not wholly consistent with the European notion of political pluralism and the rights of minorities"[377]: ma l'autore omette di porre in luce che la libertà religiosa non costituisce il terreno su cui la Corte di Strasburgo ha scelto di richiamare la Turchia al rispetto dei diritti fondamentali. La spiegazione più plausibile di questa riluttanza è che, agli occhi della Corte europea, la Turchia non presenti significativi problemi di violazione della libertà religiosa (mentre li presenta in relazione alla libertà di espressione e di associazione). In effetti la Turchia è, con la Francia (che non ha subito alcuna condanna per violazione dell'art. 9), il paese più dichiaratamente laico tra i membri del Consiglio d'Europa: questo dato sembrerebbe indicare (ma è necessario evitare conclusioni affrettate[378]) che la laicità dello Stato, anche nelle forme radicali che in alcune occasioni contraddistinguono Turchia e Francia, suscita minori problemi di compatibilità con l'art. 9 della Convenzione europea delle forme intransigenti in cui la religione ortodossa talvolta si manifesta nei paesi dove essa costituisce la religione di maggioranza.

4. Il tempo. L'analisi condotta nel paragrafo precedente non tiene conto di un elemento fondamentale: il tempo.

Si è già rilevato che, dal punto di vista temporale, la storia della Corte europea dei diritti dell'uomo è divisa in due parti, segnate dall'ingresso nel Consiglio d'Europa dei paesi post-comunisti[379]. Nella prima parte della sua vita la Commissione e la Corte europea mostrano scarso interesse per la problematica della libertà religiosa. Tra il 1957 ed il 1965, la Commissione ha preso in esame sette ricorsi fondati sulla violazione dell'art. 9. Sei sono stati dichiarati inammissibili ed il settimo, ammesso dalla Commissione, è stato respinto dal Comitato dei Ministri secondo cui non si era verificata alcuna violazione dell'art. 9. Nessun ricorso quindi è giunto all'esame della Corte. Questo orientamento restrittivo si protrae anche negli anni seguenti. Nel 1976 la Corte esamina il primo caso fondato sull'art.

377 Steven Greer, *The European convention on Human Rights : Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2006, pp. 96-103; il brano citato nel testo è a p. 97.

378 Su questo tema si ritornerà nella parte finale del presente scritto.

379 Cfr. Wojciech Sadurski, *Partnering with Strasbourg*, p. 400.

9 della Convenzione e non rileva alcuna violazione di questa norma[380]. Lo stesso accade nel 1980[381] mentre nel 1990[382] e nel 1992[383] due altri casi vengono lasciati cadere con una decisione di "non lieu à examiner". La prima sentenza che accerta una violazione dell'art. 9 viene pronunciata nel 1993, trentaquattro anni dopo la creazione della Corte[384].

Questo deludente risultato è dovuto a due differenti ragioni. La prima, di carattere generale, riguarda i rapporti di forza tra Commissione, Comitato dei Ministri e Corte, sbilanciati a danno di quest'ultima. Fino all'inizio degli anni '70 la Corte era stata praticamente inattiva e tutte le decisioni rilevanti erano state prese dalla Commissione e dal Comitato dei Ministri. La sorte dei ricorsi fondati sulla violazione dell'art. 9 non appare quindi troppo diversa da quella dei ricorsi basati sulla violazione di altre norme della Convenzione[385].

La situazione di stallo in cui è costretta la Corte viene progressivamente superata: non però in relazione all'art. 9[386]. Vi è quindi una seconda ragione, non più generale ma particolare, che spiega la riluttanza tanto della Commissione quanto della Corte a far uso di questo articolo.

L'esame dei ricorsi dichiarati inammissibili dalla Commissione evidenzia innanzitutto un orientamento restrittivo nella lettura della norma: ciò è dovuto probabilmente al fatto che l'art. 9 della Convenzione assicurava una tutela particolarmente forte della libertà religiosa e doveva quindi essere riequilibrato con un'interpretazione ispirata a criteri di prudenza e rispetto delle normative nazionali. E' vero infatti che nel suo primo comma l'art. 9 non faceva che ripetere il contenuto dell'art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Ma quest'ultima non aveva la forza vincolante della Convenzione nè disponeva di meccanismi giuridici che ne assicurassero l'applicazione. Del resto –per valutare la distanza tra l'art. 9 della Convenzione e le norme in materia di libertà religiosa in vigore nei paesi che l'avevano sottoscritta- basta pensare che, quando la Convenzione è stata firmata, un gesuita non poteva mettere piede in Norvegia, un prete apostata non poteva insegnare nelle scuole pubbliche italiane ed i fedeli di una religione diversa dalla cattolica non potevano celebrare pubblicamente, in Spagna, alcuna cerimonia religiosa.

A partire dalla fine degli anni '60 i sistemi giuridici di molti paesi dell'Europa occidentale (che, insieme alla Turchia, costituivano i membri del Consiglio d'Europa) entrano in una fase di rapida trasformazione. I diritti dell'uomo (incluso quello di libertà religiosa) acquistano nelle normative nazionali un'importanza che in precedenza non possedevano e l'art. 9 della Convenzione europea perde la carica innovativa che aveva avuto fino ad allora. Nonostante ciò, la Commissione e la Corte continuano a mostrare grande esitazione nel farne applicazione, probabilmente dovuta, da un lato, alla riluttanza ad occuparsi di questioni religiose e dall'altro alla convinzione che il processo di secolarizzazione interno a gran parte dei sistemi giuridici dei paesi occidentali avrebbe risolto molti problemi relativi alla libertà religiosa senza richiedere l'intervento della Corte.

380 Si tratta del caso *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*.

381 *Guzzardi v. Italy*. La Corte rileva una violazione dell'art. 5 della Convenzione.

382 *Darby v. Sweden*. La Corte rileva una violazione dell'art. 14.

383 *Beldjoudi v. France*.

384 Per questi dati cfr. *Survey. Forty years of activity, 1959-1998*. La riluttanza della Corte ad affrontare le tematiche connesse alla libertà religiosa e la sua deferenza verso le decisioni delle autorità giudiziarie nazionali è sottolineata da Julie Ringelheim, *Rights, Religion and the Public Sphere: The European Court of Human Rights in Search of a Theory?*, in C. Unguereanu and L. Zucca, *A European Dilemma: Religion and the Public Sphere*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2010 (in corso di stampa).

385 Le prime sentenze della Corte che prendono in esame gli art. 11 e 10 risalgono rispettivamente al 1975 ed al 1976 e sono quindi coeve alla sentenza Kjeldsen del 1976; le prime pronunce che ne accertano la violazione sono del 1979 (per l'art. 10) e del 1981 (per l'art. 11). Si tenga presente che nel periodo 1959-1993, le decisioni della Corte relative all'art. 10 sono state 29 (e 11 quelle relative all'art. 11): il maggior numero di decisioni può contribuire a spiegare perché le violazioni fondate sugli art. 10 e 11 siano state dichiarate prima di quelle fondate sull'art. 9.

386 Le sentenze dedicate agli art. 10 e 11 della Convenzione, infatti, si susseguono abbastanza rapidamente: negli anni 1975-1992, rispetto alle quattro decisioni relative all'art. 9 (di cui nessuna ne dichiara la violazione), si contano 27 decisioni relative all'art. 10 (di cui 11 ne dichiarano la violazione) e 9 decisioni relative all'art. 11 (di cui 2 ne dichiarano la violazione). Cfr. *Survey. Forty years of activity, 1959-1998*.

Le cose iniziano a cambiare dal 1993. In sei anni (1993-1998) la Corte interviene sette volte sull'art. 9, pronunciandone cinque volte la violazione: di questi interventi 6 riguardano la Grecia e le 5 sentenze di condanna colpiscono tutte questo paese.

Un mutamento di rotta così repentino richiede di essere spiegato. La decisione di intervenire con una certa sistematicità sull'art. 9 va letta innanzitutto alla luce della "revanche de Dieu" che iniziava in quegli anni a prendere corpo. Le religioni mostrano inaspettati segnali di vitalità nello spazio pubblico e la nuova visibilità che esse acquistano in questo campo genera facilmente tensioni e conflitti: di conseguenza ignorare la problematica connessa al fenomeno religioso diviene sempre meno agevole per la Corte. In secondo luogo i paesi post-comunisti che iniziano ad entrare nel Consiglio d'Europa debbono ricostruire dalle fondamenta il proprio sistema di relazioni tra Stato e religioni: la Corte ha quindi l'opportunità, con le proprie decisioni, di mandare loro un segnale sull'indirizzo che quest'opera di ricostruzione dovrebbe prendere per essere in linea con il contenuto dell'art. 9.

Queste ragioni aiutano a spiegare la rottura dell'immobilismo della Corte ma lasciano ancora senza risposta una seconda domanda: perché la Grecia e soltanto la Grecia? Perché il *case-law* della Corte è così sbilanciato nei confronti di un singolo paese[387]?

Va subito detto che l'ordinamento giuridico greco conteneva (e contiene) una norma che non ha corrispondenza in nessun altro paese del Consiglio d'Europa: il divieto di proselitismo religioso. I termini generali ed assoluti con cui è formulata questa norma nella Costituzione (art. 13) e nelle leggi ordinarie (decreto legge 1672 del 1939, art. 2) costituiscono una limitazione della libertà religiosa difficilmente giustificabile ai sensi dell'art. 9 della Convenzione europea. L'ordinamento giuridico greco offriva quindi l'opportunità di inaugurare la giurisprudenza della Corte sull'art. 9 con una condanna difficilmente contestabile[388]. A questa prima motivazione altre se ne aggiungono. Delle cinque condanne della Grecia, quattro riguardano una sola religione: quella dei Testimoni di Geova, a cui la Grecia rifiuta la qualifica di "religione nota" e quindi la possibilità di aprire luoghi di culto. La statuto giuridico dei Testimoni di Geova non era particolarmente buono anche negli altri paesi che costituivano il nucleo originario del Consiglio d'Europa: ma quasi tutti avevano iniziato a mostrare aperture che non trovano riscontro in Grecia. Le sentenze della Corte costituiscono dunque un invito a seguire un orientamento più rispettoso della libertà religiosa anche nei confronti delle religioni non "note" e, in particolare, dei Testimoni di Geova. Infine la Corte sapeva che le decisioni concernenti la Grecia avrebbero avuto un eco immediata in molti paesi post-comunisti, che con la Grecia avevano in comune la tradizione religiosa ortodossa. La Corte non può ancora intervenire sulle norme dei loro ordinamenti giuridici che erano più problematiche in materia di libertà religiosa (questi paesi erano entrati da poco tempo nel Consiglio d'Europa ed i casi che li riguardavano erano ancora nella fase istruttoria[389]) e dunque parla alla Grecia per farsi capire (anche) dai paesi a maggioranza ortodossa situati al di là della cortina di ferro che era appena caduta. Questa conclusione appare giustificata da un esame cronologico delle sentenze pronunciate contro la Grecia. Sei delle otto condanne che colpiscono questo paese si concentrano tra il 1993 ed il 2000, anno in cui la Corte dichiara per la prima volta la violazione dell'art. 9 da parte di uno Stato di nuova accessione (la Bulgaria): da allora in poi

387 Si noti che la posizione della Grecia è eccezionale in relazione all'art. 9, ma non agli art. 10 (nel periodo 1959-1998 la Grecia è interessata soltanto da quattro decisioni, contro le 11 che riguardano l'Austria e le 13 che riguardano il Regno Unito) e 11 (nessuna pronuncia relativa alla Grecia). Cfr. *Survey. Forty years of activity, 1959-1998*.

388 James T. Richardson (*The European Court of Human Rights and Minority Religions. A Double Standard?,* testo di una conferenza tenuta all'University of Western Sidney, 22 giugno 2010: ringrazio il prof. Richardson per avermi inviato lo schema della sua conferenza) si chiede se il caso Kokkinakis costituisca un "pilot judgment" (su cui si veda Sadurski, *Partnering with Strasbourg*, p. 412 s.). A mio giudizio la risposta è negativa: il caso Kokkinakis sarebbe stato un "pilot judgment" (ed avrebbe richiesto un intervento del legislatore greco) se la Corte avesse condannato la proibizione del proselitismo in termini generali. Ma la Corte si limita a condannare il proselitismo "abusivo", condotto attraverso l'uso di mezzi ingannevoli o lo sfruttamento della situazione di debolezza in cui si trova il destinatario dell'attività di proselitismo: ciò non implica la necessità di modificare l'ordinamento giuridico greco (in cui, infatti, la proibizione del proselitismo è ancora in vigore). Sulla questione del proselitismo cfr. Silvio Ferrari, *Proselytism and Human Rights*, in John Witte Jr. – Frank S. Alexander (a cura di), *Christianity and Human Rights*, Cambridge, Cambridge Univ. Press (in corso di stampa).

389 La prima sentenza relativa ad un paese post-comunista verrà pronunciata soltanto nel 2000, nel caso *Hasan and Chausch v. Bulgaria.*

la Grecia esce dal mirino della Corte e il suo posto viene preso dai paesi post-comunisti di religione ortodossa (prima la Bulgaria, poi la Moldavia, poi via via tutti gli altri)[390].

Le cose cambiano ancora a partire dal 1999, cioè da quando si apre la seconda fase di attività della Corte europea dei diritti dell'uomo. Se nei quarant'anni precedenti la Corte aveva pronunciato soltanto 5 condanne relative all'art. 9 (con una media di 0,1 condanne per anno), tutte nei confronti dello stesso paese (la Grecia) e quasi tutte in relazione alla stessa religione (quella dei Testimoni di Geova), negli undici anni successivi la Corte pronuncia 25 condanne (con una media di 2,3 condanne per anno) nei confronti di 10 paesi diversi ed in relazione a religioni molto differenti[391]. A questo notevole incremento dell'attività della Corte corrisponde un'altrettanto rilevante trasformazione dei contenuti delle sue decisioni.

5. *I contenuti*. Dal punto di vista del contenuto delle decisioni, la svolta principale è costituita dall'ampliamento di orizzonte che prende corpo attorno all'inizio del nuovo millennio: l'attenzione della Corte non resta più focalizzata esclusivamente sulla libertà religiosa individuale ma si estende alle violazioni della libertà religiosa collettiva. Le condanne pronunciate fino al 2000 (in particolare quelle sui casi Kokkinakis, Valsamis, Efstratious, Buscarini) riguardano fattispecie strettamente legate alla libertà religiosa degli individui: attività di proselitismo, rifiuto di partecipare ad attività scolastiche, rifiuto di giuramento. Le comunità di appartenenza e le loro regole, pur ispirando i comportamenti individuali, restano sullo sfondo. Il punto di svolta è rappresentato dalla sentenza nel caso *Hasan and Chausch v. Bulgaria* (2000) che riguarda una fattispecie del tutto diversa, il riconoscimento statale di uno tra due gruppi religiosi rivali: in gioco non è più la libertà religiosa del singolo, ma quella dell'intera comunità. Da allora in poi questa linea di attenzione si rafforza costantemente: le sentenze nei casi *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova, Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, Members of Gldani Congregation of Jehova Witnesses v. Georgia, Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, Religiongemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria, Kimlya, and others v. Russia, Mirolubovs and others v. Latvia, Holy Synod of the Bulgaria Orthodox Church v. Bulgaria* ne rappresentano una chiara espressione. Ovviamente le sentenze che condannano violazioni della libertà religiosa individuale non mancano (si vedano per esempio quelle che decidono i casi *Kutnetsov v. Ukraine, Igor Dmitrijevs v. Latvia, Ivanova v. Bulgaria, Perry v. Latvia, Alexandridis v. Greece* e altre ancora): ma l'estensione del campo di intervento della Corte è evidente[392].

Questo sviluppo costituisce, almeno in parte, il riflesso di una trasformazione più ampia, messa in luce da Sadurski[393]. Ma, in relazione all'art. 9, esso ha una conseguenza di particolare rilevanza perchè conduce la Corte a passare dal terreno della libertà religiosa a quello dei rapporti tra Stati e religioni. Questo passaggio è stato analizzato da Tulkens, che ha identificato due principi generali che guidano la giurisprudenza della Corte in questo nuovo terreno: il divieto di arbitrarie interferenze statali nell'am-

390 La tesi di Sadurski (*Partnering with Strasbourg*, p. 401), secondo cui la giurisprudenza della Corte cambia con le prime sentenze pronunciate contro i "nuovi" paesi, va quindi corretta in relazione all'art. 9: la giurisprudenza della Corte cambia già in precedenza, nell'arco di tempo che intercorre tra l'ingresso dei "nuovi" paesi nel Consiglio d'Europa e le prime sentenze pronunciate nei loro confronti.

391 Questi dati (e quelli relativi agli art. 10 e 11) si ricavano dal *Tableau des violations 1959-2009* e dalle tabelle pubblicate nell'*Annual Report 2008 (Violations by Article and by Respondent State. 1 November 1998- 31 December 2008)* e nel *Tableau des violations 2009*, tutti consultabili in www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+surveys+of+activity/. Si tenga presente che nessuna sentenza è stata pronunciata nel novembre-dicembre 1998. Non si tratta di un cambiamento che riguarda soltanto l'art. 9 della Convenzione: il confronto con le condanne pronunciate per violazione degli arti 10 (30 condanne nel periodo 1959-2008; 362 condanne nel periodo 1999-2009) e 11 (7 condanne nel periodo 1959-2008; 91 condanne nel periodo 1999-2009) mostra un andamento analogo.

392 Le decisioni di non violazione e di inammissibilità confermano questa svolta e soprattutto segnalano la crescente importanza della questione dei simboli religiosi: 15 decisioni riguardano la proibizione di indossare il velo islamico o il turbante sikh a scuola (o la necessità di rimuoverlo in altri luoghi). Queste decisioni, che sono concentrate negli anni 2001-2009 e costituiscono poco meno della metà del totale delle pronunce di non violazione e di inammissibilità, riguardano tutte (con una sola eccezione, il caso *Dahlab v. Switzerland*) la Francia e la Turchia, cioè i paesi dove il principio di laicità dello spazio pubblico è applicato con maggior rigore.

393 Secondo Sadurski (*Partnering with Strasbourg*, p. 412 s.) l'ingresso dei "nuovi" paesi nel Consiglio d'Europa pone la Corte di fronte a gravi violazioni dei diritti dell'uomo determinate non da errate decisioni dei tribunali nazionali ma da vizi strutturali insiti negli ordinamenti giuridici di questi paesi: la Corte inizia quindi a valutare la conformità delle leggi nazionali al dettato della Convenzione europea, assumendo un ruolo di organo semi-costituzionale.

bito di autonomia delle comunità religiose e l'obbligo per lo Stato di mantenere un atteggiamento di neutralità ed imparzialità verso tutte le religioni[394]. Applicando questi principi, la Corte giunge a censurare alcune leggi nazionali in tema, per esempio, di registrazione e riconoscimento delle comunità: e ciò, ovviamente, crea tensioni con gli Stati che sono oggetto delle condanne. Infatti non è più questione di una occasionale decisione di un loro tribunale che risulta incompatibile con le norme della Convenzione europea, ma di una legge che viola queste norme e che quindi deve, a giudizio della Corte, essere modificata[395]. La strada per uno scontro tra la Corte europea e gli Stati soggetti alla sua giurisdizione era quindi aperta ed essa è stata percorsa fino in fondo nel caso *Lautsi v. Italy*.

Le dichiarazioni di non violazione e di inammissibilità pongono in luce un profilo diverso, evidenziato da Carolyn Evans. Un numero rilevante di esse riguarda infatti la proibizione di indossare simboli religiosi a scuola e la necessità di rimuoverli in altri luoghi. La Corte ritiene che queste proibizioni non violino l'art. 9 e mantiene questo orientamento senza esitazioni. Evans, mettendo a confronto queste sentenze con quelle pronunciate in tema di registrazione delle comunità religiose, nota che la Corte è molto più pronta a garantire in tutta la sua estensione il diritto delle organizzazioni religiose ad ottenere la personalità giuridica che quello degli individui ad indossare simboli religiosi in istituzioni pubbliche[396]. Evans offre più d'una spiegazione per questa discrasia: l'assenza di "a sufficiently coherent and principled approach" all'art. 9 della Convenzione europea[397]; l'adozione di un "double standard" di giudizio nei confronti dei paesi di nuova accessione (tutti protagonisti, con l'aggiunta dell'Austria, nei "registration cases") rispetto a quelli di più lunga partecipazione al Consiglio d'Europa (come i paesi chiamati in causa nei giudizi sul velo islamico)[398]; l' "uneasiness in the European Court around the potential of religious freedom to encourage disorder if given too long a leash"[399] (mentre le comunità religiose che chiedono di essere registrate esprimono una istanza di omologazione, domandando di essere inserite nel sistema, gli individui che vogliono portare il velo islamico a scuola manifestano la volontà –potenzialmente "disruptive"- di essere diversi)[400]. A queste spiegazioni è possibile aggiungerne un'altra, come si vedrà più estesamente nel prossimo paragrafo: la concezione "forte" di laicità dello Stato che ispira la Corte di Strasburgo.

6. Valutazioni... Come si è visto, il primo dato di rilievo che emerge dall'analisi della giurisprudenza della Corte europea in tema di libertà religiosa è l'elevato numero di giudizi relativi a paesi ortodossi e, in particolare, il numero di condanne per violazione dell'art. 9: il 79% dei giudizi relativi a paesi ortodossi termina con una sentenza di condanna, una percentuale che non ha riscontro nei paesi dove prevale una diversa tradizione religiosa.

Questo squilibrio della giurisprudenza della Corte europea ha differenti spiegazioni. La prima e più ovvia è che la tutela della libertà religiosa nei paesi ortodossi non raggiunge gli *standard* fissati nell'art. 9 della Convenzione europea: ciò potrebbe spiegare sia l'alto numero di ricorsi alla Corte di Strasburgo sia l'alto numero di condanne. Una interpretazione di questo tipo è avvalorata da un'analisi della storia recente di questi paesi: con due eccezioni (Grecia e Cipro) essi hanno vissuto per almeno un quarantennio (ed in alcuni casi assai più a lungo) sotto un regime che ha impedito

394 Françoise Tulkens, *The European Convention on Human Rights and Church-State Relations: Pluralism Vs. Pluralism,* in *Cardozo Law Review*, 30:6 (2009), pp. 2580-2586. Ringelheim (*Rights, Religion and the Public Sphere,* par. I,B,3) individua un terzo principio-guida della giurisprudenza della Corte, la laicità "of the foundations of the law".

395 Si tratta, di nuovo, di un aspetto particolare di un fenomeno più generale: sulla diffidenza con cui i "pilot judgments" (e ciò che essi implicano in termini di adeguamento delle legislazioni nazionali) sono stati accolti da molti Stati cfr. Sadurski, *Partnering with Strasbourg*, p. 431 s.

396 Carolyn Evans, *Individual and Group Religious Freedom in the European Court of Human Rights: Cracks in the Intellectual Architecture*, in *Journal of Law and religion*, XXVI, 2010, pp.101-123 (la citazione è tratta da p. 101).

397 Ibid., p. 101.

398 Non si tratta necessariamente di un atteggiamento discriminatorio, ma in molti casi del riconoscimento "of a much shallower history of democracy and human rights engagement" dei primi rispetto ai secondi: p. 116.

399 Ibdem, p. 117.

400 In questa luce si spiega anche la cura posta dalla Corte nel proteggere la laicità delle istituzioni e nel combattere il fondamentalismo.

alle Chiese ortodosse di sviluppare una adeguata riflessione teologica sui rapporti tra religione e diritti dell'uomo e, in particolare, sul diritto di libertà religiosa. Si è creata in tal modo una discrasia temporale nello sviluppo teologico delle diverse Chiese cristiane che è emersa in tutta la sua gravità dopo la caduta del muro di Berlino, quando le Chiese ortodosse hanno incontrato molte difficoltà ad adattarsi a ordinamenti giuridici che si erano improvvisamente convertiti alla libertà di religione[401]. Per quanto corretta, questa interpretazione non è però sufficiente a spiegare perché il paese ortodosso più colpito dalle condanne della Corte europea sia la Grecia, cioè una nazione che ha sempre fatto parte del mondo politico e culturale occidentale: una tale constatazione induce a pensare che la prima spiegazione vada integrata con una seconda, centrata sulle peculiarità del modello ortodosso di relazioni tra Stato e Chiesa. La nozione di sinfonia tra queste due istituzioni, che è al cuore della tradizione ortodossa, ed il principio del rispetto del territorio canonico, che ostacola l'attività missionaria delle altre Chiese cristiane, convergono nel limitare i diritti riconosciuti alle comunità religiose minoritarie: nell'ordinamento giuridico di molti Stati ortodossi ciò si traduce nella difficoltà che queste comunità incontrano ad ottenere la registrazione da parte dello Stato. Non è un caso che gran parte delle sentenze di condanna della Corte riguardino proprio questo problema.

Il secondo elemento significativo che si ricava dall'esame della giurisprudenza di Strasburgo è costituito dalla scarsità di giudizi e dall'assenza di condanne relative ai cinque paesi a maggioranza protestante: soltanto 4 giudizi tutti conclusi con una dichiarazione di inammissibilità o di non violazione dell'art. 9. Questo dato è particolarmente rilevante perché i cinque paesi protestanti hanno tutti un sistema di Chiesa di Stato che potrebbe creare problemi in tema di libertà religiosa. Naturalmente la Corte europea agisce esclusivamente sulla base dei ricorsi che le vengono sottoposti e l'esiguo numero di decisioni induce a pensare che il sistema giudiziario di questi paesi offra garanzie di interpretare norme potenzialmente discriminatorie in una maniera che tutela a sufficienza i diritti individuali e collettivi dei membri delle comunità di minoranza. Ciononostante cifre così basse restano difficili da giustificare e inducono a cercare spiegazioni più specifiche, fondate sulla sostanziale assonanza tra la nozione di religione adottata dalla Corte europea e quella prevalente in questi paesi: in entrambi i casi l'accento cade sulla "primacy of the internal dimension of religion"[402], a discapito dell'importanza attribuita alle sue manifestazioni esterne. Ma questo modo di intendere l'essenza della religione –se corrisponde alla tradizione protestante- male si adatta ad altre tradizioni religiose, come quella musulmana e, in certa misura, cristiano-ortodossa.

Infine colpisce l'altissima percentuale di decisioni di inammissibilità e di non violazione che fanno registrare Francia e Turchia, cioè gli unici due paesi del Consiglio d'Europa che hanno inscritto nella propria costituzione il principio di laicità dello Stato. Molti di questi giudizi riguardano il divieto di indossare simboli religiosi a scuola: la Corte, dichiarando che questi divieti non violano l'art. 9 della Convenzione europea, sembra voler trasmettere il messaggio che l'assenza di simboli religiosi nelle istituzioni pubbliche è la maniera migliore per assicurare la libertà religiosa dei cittadini[403]. La stessa logica ispira altre decisioni, come quelle che hanno dichiarato illegittima la menzione della religione sulle carte di identità[404] o l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche[405]. L'indisponibilità della Corte a considerare altre strade, potenzialmente capaci di assicurare la libertà religiosa senza escludere la presenza di segni religiosi nello spazio pubblico[406], ha alimentato le accuse di "fondamentali-

401 Il fatto che i diritti di libertà da poco recuperati fossero utilizzati da alcune Chiese cristiane (che avrebbero dovuto essere) sorelle per accrescere il proprio gregge di fedeli a spese delle comunità ortodosse non ha aiutato queste ultime ad apprezzare i vantaggi della libertà religiosa.

402 Julie Ringelheim, *Rights, Religion and the Public Sphere*, par. II, B.

403 La tendenza della Corte a privilegiare "the cerebral, the internal and the theological over the active, the symbolic and the moral dimensions of religion and belief" e le difficoltà che essa produce per i gruppi religiosi più inclini a ritenere che la propria sopravvivenza è legata alla capacità "to retain a distintive lifestyle" è sottolineata da Carolyn Evans, *Religious Freedom in European Human Rights Law: The Search for a Guiding Conception*, in Mark W. Janis – Carolyn Evans (eds.), *Religion and International Law*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1999, p. 396.

404 Cfr. la decisione nel caso Sinan Isik v. Turkey deciso il 2 febbraio 2010.

405 Cfr. la sentenza nel caso *Lautsi v. Italy*.

406 Si pensi per esempio alla sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale tedesca il 16 maggio 1995, secondo cui il crocifisso può essere esposto nelle aule scolastiche: se, però, alcuni studenti obiettano che la sua presenza lede la loro libertà di coscienza, si apre un procedimento che può condurre alla sua rimozione.

smo laicista" avanzate da esponenti delle Chiese ortodosse prima e della Chiesa cattolica poi.

Tutte queste tensioni tra la Corte ed alcune Chiese hanno trovato un punto di coagulo nel caso *Lautsi v. Italy*.

7. *(segue) e prospettive.* Nel momento in cui vengono scritte queste righe la decisione della *Grand Chambre* sul caso Lautsi non è ancora nota. Ciononostante è possibile svolgere alcune considerazioni che non dipendono dall'esito giudiziario che avrà questa vicenda.

Il 3 novembre 2009 la Corte di Strasburgo ha dichiarato che l'obbligo di esporre il crocefisso nelle aule scolastiche, previsto dalle leggi italiane, "viola il diritto dei genitori ad educare i propri figli secondo le loro convinzioni ed il diritto dei bambini scolarizzati di credere o di non credere", garantito dall'art. 2 del Protocollo n. 1 aggiuntivo alla Convenzione europea[407]. Il 28 gennaio 2010 il governo italiano ha chiesto il rinvio della causa alla *Grand Chambre*[408] e, con l'attiva partecipazione della S. Sede, si è impegnato in un'azione politica volta a raccogliere l'appoggio del maggior numero possibile di paesi del Consiglio d'Europa[409]. Questa azione ha avuto un esito sorprendente: dieci paesi hanno chiesto di intervenire in giudizio a sostegno della posizione italiana. Il dato più interessante è la composizione di questo gruppo di paesi, che raccoglie unicamente Stati cattolici (Lituania, Malta, Monaco, S. Marino) e ortodossi (Bulgaria, Cipro, Grecia, Romania, Russia, oltre all'Armenia): nessun paese protestante o misto ne fa parte[410].

Questi avvenimenti suggeriscono alcune considerazioni. Innanzitutto è in atto un riallineamento delle Chiese cristiane europee che vede schierarsi da un lato le Chiese cattolica e ortodosse[411], dall'altro le Chiese protestanti. Le prime, più delle seconde, appaiono pronte a sfidare le organizzazioni internazionali –dall'Unione europea al Consiglio d'Europa, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa-, identificate con i sostenitori di una concezione della libertà religiosa e di un sistema di relazioni tra Stati e Chiese che tende ad emarginare le religioni dallo spazio pubblico. Una parte degli Stati europei vede con favore una tale opposizione e spera di poterla sfruttare per ridimensionare l'azione di queste organizzazioni, a cui si imputa di violare i confini della sovranità nazionale e di assumere compiti e competenze che sono riservate agli Stati[412].

Si tratta di una catena di eventi che era prevedibile da quando la Corte europea ha assunto il ruolo di "standard setter" in tema di rispetto dei diritti dell'uomo, abbandonando il compito (divenuto impossibile dopo l'allargamento verso Oriente del Consiglio d'Europa) di interpretare questi diritti in base agli

407 Il testo in italiano della sentenza è stato pubblicato da *Il Regno-documenti,* 1 luglio 2010, pp. 442-449 (il passaggio citato nel testo si trova a p. 448).

408 Per il testo del testo del ricorso cfr. ibidem, pp. 449-456.

409 Lo stesso Presidente della Repubblica italiana è intervenuto nel dibattito, affermando che "la questione, particolarmente sensibile, dell'atteggiamento da tenere nei confronti delle simbologie religiose può essere più opportunamente affrontata dai singoli Stati, che sono in grado di meglio percepirne la valenza in rapporto ai sentimenti diffusi nelle rispettive popolazioni" (l'intervento è riportato in *Strasburgo e il crocifisso*, in *L'Osservatore Romano*, 25 giugno 2010, dove viene data notizia anche delle iniziative dei vescovi di vari paesi europei)

410 Per questi dati cfr. il ricorso citato alla nota 51. I parlamenti di alcuni paesi (Austria, Polonia e Slovacchia) si sono espressi contro la sentenza della Corte di Strasburgo (cfr. ibidem, p. 450) e altri Stati hanno manifestato pubblicamente il proprio sostegno all'Italia: cfr. *Un'alleanza contro il secolarismo*, in *L'Osservatore Romano,* 22 luglio 2010.

411 Unite "contro l'avanzata del secolarismo": cfr. *Un'alleanza contro il secolarismo* cit. Si veda anche *Tra Roma e Mosca è nata una santa alleanza*, in www.chiesa.espresso.repubblica.it/articolo/1343399: all'indomani della sentenza della Corte di Strasburgo sul crocefisso la Chiesa di Mosca, attraverso l'arcivescovo Hilarion, aveva avanzato alla S. Sede una esplicita proposta di collaborazione contro il "secolarismo militante" e il "liberalismo aggressivo".

412 In questo contesto è stato letto il riferimento al principio di sussidiarietà contenuto nell'*Interlaken Declaration* adottata il 19 febbraio 2010 dalla High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, composta dai ministri dei paesi aderenti al Consiglio d'Europa. Per il testo della dichiarazione cfr. www.coe.int/t/dc/files/2010_interlaken_conf/default_EN.asp? Si vedano anche le dichiarazioni del ministro degli Esteri italiano apparse su *L'Osservatore romano* del 26 maggio 2010.

"existing National standards"[413]. Questa affermazione di indipendenza della Corte dagli Stati membri del Consiglio d'Europa implica infatti la possibilità di un conflitto con gli Stati e le Chiese che non condividono gli *standard* adottati dalla Corte: il fatto che l'opposizione più vigorosa provenga dai paesi ortodossi e cattolici non lascia stupiti, posto che questi sono i paesi che hanno mostrato maggior disagio a uniformare il proprio ordinamento interno alle indicazioni provenienti da Strasburgo.

La sentenza della *Grand Chambre* nel caso Lautsi permetterà di leggere meglio i rapporti di forza tra i due schieramenti, ma questa contrapposizione supera di molto i confini dell'art. 9 della Convenzione e riguarda in realtà tutti i diritti fondamentali. Il caso Lautsi infatti è soltanto un episodio di un conflitto molto più vasto che ruota attorno all'individuazione dei soggetti legittimati ad interpretare i diritti dell'uomo: gli uomini della politica, espressa dalla volontà dei parlamenti nazionali eletti dal popolo, oppure gli uomini del diritto, che parla attraverso le sentenze di tribunali (cioè di organismi non eletti dal basso); gli Stati nazionali, espressione della storia e tradizione di un paese, oppure gli organismi sovranazionali, che faticosamente ricercano un punto d'incontro tra storie e tradizioni diverse. Negli ultimi anni ha preso corpo in molte parti d'Europa un desiderio di democrazia diretta, che salta le mediazioni del diritto per rifarsi immediatamente alla volontà popolare (un esempio recente è costituito dal referendum svizzero che ha introdotto la proibizione di costruire minareti[414]): trovare un soddisfacente equilibrio, che eviti tanto il pericolo di una dittatura della maggioranza quanto quello di una concezione fondamentalista dei diritti dell'uomo, è una delle condizioni per restituire all'Europa il suo posto nel mondo.

413 Cfr. W. Sadurski, *Partnering with Strasbourg,* secondo cui l'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale nel Consiglio d'Europa ha impedito di mantenere, in materia di diritti fondamentali, gli *standard* condivisi da tutti i membri di questa organizzazione (quali esistevano prima dell'allargamento del Consiglio d'Europa). Nell'impossibilità di continuare a funzionare come interprete di questi *standard* comuni, ormai assenti, la Corte di Strasburgo ha preso l'iniziativa di fissarli autonomamente, divenendo in tal modo una sorta di Corte costituzionale europea con giurisdizione (di fatto, se non di diritto) su tutte le legislazioni nazionali.

414 A questo proposito si veda Vincenzo Pacillo, *"Die religiöse Heimat". Il divieto di edificazione di Minareti in Svizzera ed Austria*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2010/1, pp. 199-226; ; Claudius Luterbacher-Maineri*, Iniziativa popolare per il divieto dei minareti in Svizzera. E la libertà di religione?*, in *Veritas et Jus*, settembre 2010, pp. 41-56.