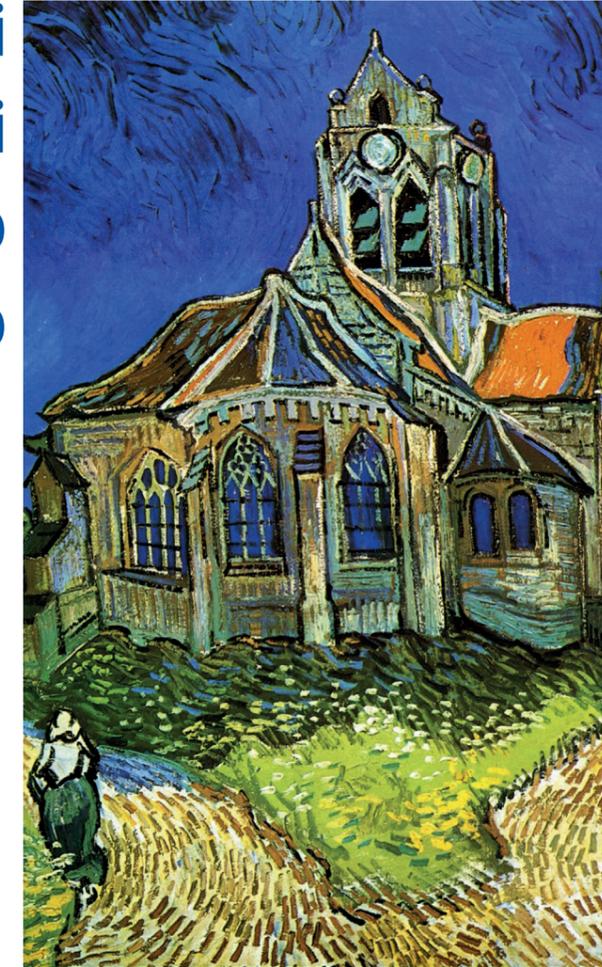


COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

27

CLAUDIA MORINI

La tutela dei diritti
dei gruppi religiosi
nel contesto
regionale europeo



CLAUDIA MORINI La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo

ISBN 978-88-6611-687-5



9 788866 116875

€ 22,00



CACUCCI EDITORE
BARI

In copertina: Vincent van Gogh, *L'Église d'Auvers-sur-Oise*, vue du chevet, 1890, Musée d'Orsay, Paris.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

— 27 —

CLAUDIA MORINI

LA TUTELA DEI DIRITTI
DEI GRUPPI RELIGIOSI NEL CONTESTO
REGIONALE EUROPEO



CACUCCI
EDITORE
2018

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi, Bruno
Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro, Christian Tomuschat,
Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,
Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia, Pietro
Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa,
Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi, Girolamo
Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*A mia madre Vittoria
e a mio padre Dino,
per avermi donato la Vita.*

«[...] Ci sono due strategie, che nel tempo, mi paiono essere le più efficaci per evitare le trappole della memoria: la precisione storica (e quindi il rapporto con le fonti, siano esse materiali, siano esse fatte di persone in carne e ossa: quanto più è faticoso, questo lavoro va fatto fino in fondo) e il tentativo, non secondario, di collocarsi dalla parte del torto (cioè al di fuori della “corrente centrale” che esercita una sorta di controllo sul rapporto con il passato). [...] Porsi dalla parte del torto, in fondo, vuol dire anche essere capaci di superare gli steccati, per poi far ritorno al luogo (ideale, o meno ideale) da cui si scrive».

(A. LEOGRANDE, *La nostra terra di mezzo*, in *Lo straniero*, 2014, pp. 87-89)

«[...] il convient d'éviter que la liberté ne soit confisquée par l'Etat, son titulaire traditionnel mais qu'en jouissent également dans le respect mutuel les autres et nouveaux acteurs que sont les individus, les peuples, les personnes morales et toutes entités qui interviennent dans la vie internationale [...] Au coeur du système à venir, la liberté est donc aussi un project».

(Y. DAUDET, *Le droit international est-il un droit de liberté?*
in *Pouvoir et Liberté – Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, 1998, p. 392)

INDICE

| | |
|----------|----|
| Premessa | 11 |
|----------|----|

CAPITOLO PRIMO

LA LIBERTÀ RELIGIOSA DEGLI INDIVIDUI E DEI GRUPPI RELIGIOSI NEL PANORAMA EUROPEO

| | |
|---|----|
| 1. Cenni sull'evoluzione del diritto alla libertà religiosa | 17 |
| 2. <i>Segue</i> : brevi riflessioni iniziali sulla libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo | 32 |
| 3. <i>Segue</i> : la tutela della libertà religiosa nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea | 39 |
| 4. La nozione di 'gruppo religioso' | 53 |
| 5. I gruppi religiosi nei rilevanti documenti internazionali ed europei | 55 |
| 6. I gruppi religiosi quali 'vittime' ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo | 64 |
| 7. L'Unione europea e i gruppi religiosi | 74 |
| 8. Il ruolo dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) | 79 |

CAPITOLO SECONDO

LE DIFFERENTI CONFIGURAZIONI DEL RAPPORTO TRA STATO E GRUPPI RELIGIOSI IN EUROPA

| | |
|---|-----|
| 1. Il rapporto tra Stato e gruppi religiosi | 85 |
| 2. <i>Segue</i> : la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sui diversi rapporti che possono intercorrere tra lo Stato e i gruppi religiosi | 92 |
| 3. <i>Segue</i> : il ruolo del principio del pluralismo religioso | 97 |
| 4. La questione della personalità giuridica dei gruppi religiosi alla luce delle <i>Joint Guidelines on the legal personality of religious or belief communities</i> dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia | 100 |

5. *Segue*: il riconoscimento giuridico e la registrazione dei gruppi religiosi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 106

CAPITOLO TERZO

IL RICONOSCIMENTO E LA PROTEZIONE GIURIDICA DEI DIRITTI DEI GRUPPI RELIGIOSI

1. Il diritto di ricevere fondi pubblici e i regimi di tassazione privilegiata 121
2. Il diritto dei gruppi religiosi di fondare e gestire enti con finalità educative o caritatevoli 124
3. Il diritto di difendere la propria reputazione 126
4. I diritti connessi ai mezzi di comunicazione 127
5. Il diritto di partecipare alla vita politica del Paese 130
6. Il diritto a un processo equo 133
7. Rilievi critici sulla giurisprudenza CEDU 136

CAPITOLO QUARTO

LA TUTELA DEI BENI DEI GRUPPI RELIGIOSI

1. Premessa 137
2. Il diritto dei gruppi religiosi di acquisire, amministrare e disporre dei beni nei diversi ordinamenti statali europei 138
3. *Segue*: la rilevanza della tutela dei beni dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo 141
4. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa ai beni dei gruppi religiosi 148
5. *Segue*: il ruolo della Corte europea nel contesto delle transizioni democratiche in Europa e il caso della Chiesa greco-cattolica in Romania 156
- Considerazioni conclusive 175
- Bibliografia 179
- Elenco dei casi giurisprudenziali europei citati 201
- Ringraziamenti 207

PREMESSA

Se è vero che la ‘religione’ in quanto *fenomeno umano* non è di agevole definizione, è altrettanto innegabile che il ‘diritto alla libertà religiosa’ è uno dei diritti che presenta maggiori profili di problematicità. A tal proposito, ben può ritenersi che, a livello giuridico, una parte della complessità che lo caratterizza sia da ascrivere alla diversa attitudine che i singoli ordinamenti nazionali mostrano verso il fenomeno religioso in sé considerato, alla luce sia dei principi fondanti di ogni ordinamento, sia della pertinente normativa di settore.

Uno degli aspetti problematici della libertà in parola deriva senz’altro dal suo far capo a sistemi (le religioni) che spesso si pongono, e si propongono, loro stessi come fonti di valori universali, offrendo una loro specifica visione di come i rapporti sociali andrebbero costruiti e gestiti.

Nell’ambito del contesto regionale europeo, la dottrina che ha studiato i diversi profili della libertà di religione si è spesso concentrata sulle questioni giuridiche relative alla libertà religiosa dei singoli individui, occupandosi meno delle situazioni, a nostro avviso non meno rilevanti, che riguardano invece i *gruppi religiosi* quali autonomi soggetti di diritto. Invero, la dimensione in senso lato ‘collettiva’ della libertà religiosa «costituisce un aspetto essenziale alla professione di qualunque fede religiosa»¹.

In proposito, si rende preliminarmente necessaria una precisazione terminologica che avrà però una valenza fondamentale anche ai fini di una delimitazione del presente lavoro.

I diritti fondamentali appartengono ontologicamente a ogni individuo. Storicamente, infatti, essi sono nati come diritti dei cittadini da far valere nei confronti degli Stati. Nella concezione liberale, i diritti fondamentali si pongono dunque

¹ Vedi M. PEDRAZZI, *Sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, Vol. 1, p. 645 ss., in specie p. 649.

come una ‘difesa’ dell’individuo rispetto all’esercizio del potere statale. Tuttavia, molti diritti possono essere esercitati sia individualmente che collettivamente.

Da un punto di vista generale, la circostanza per cui una libertà possa essere esercitata in modo collettivo nulla toglie in merito alla questione della titolarità del diritto, in quanto essa spetterebbe sempre ai singoli: si tratterebbe, dunque, semplicemente di un esercizio collettivo di un diritto individuale. In proposito, in merito alla libertà religiosa risuonano con particolare pregnanza le parole di Habermas per il quale «[l]e religioni non sopravvivono senza le attività culturali di una comunità»². L’aspetto comunitario è pertanto fondamentale per l’esercizio di tale diritto.

Ciò posto, a nostro avviso, occorre subito precisare che la dimensione ‘collettiva’ della libertà religiosa, deve però distinguersi da quella che, anche ai fini del nostro studio, definiremo come ‘istituzionale’, essendo invero diversi i soggetti cui i diritti connessi fanno capo.

Per ciò che concerne la dimensione collettiva della libertà in esame, infatti, concordiamo nel ritenere che i depositari restino comunque gli individui, che esercitano o manifestano congiuntamente il proprio credo.

Quanto alla libertà religiosa c.d. ‘istituzionale’, invece, essa vede come soggetti titolari di diritti proprio i gruppi religiosi in quanto tali. Saranno a questo punto utili alcune ulteriori precisazioni funzionali alla delimitazione del campo della nostra indagine.

Da un punto di vista lessicale, occorre, infatti, prestare molta attenzione ai termini da utilizzare. Quando, ad esempio, si usa il termine ‘diritti collettivi’, esso può, invero, dare adito a dubbi: vi è, infatti, chi li intende come diritti esercitati collettivamente dai singoli e a questi, dunque, riferibili³, e chi, invece, come diritti propri dei gruppi⁴. Un’altra opzione lessicale, è invero quella di utilizzare indifferentemente l’espressione ‘diritti delle collettività’ o ‘diritti dei gruppi’ nelle ipotesi di riferibilità diretta dei diritti dei gruppi religiosi. A nostro avviso, la soluzione da preferire è quella dell’utilizzo della formula ‘diritti dei gruppi religiosi’, perché dà meno adito a confusione.

Spesso, parlando di libertà religiosa, i termini ‘collettiva’ e ‘istituzionale’ sono stati usati come sinonimi, in opposizione al termine di ‘individuale’. Come vedremo, tale ‘assimilazione’ poteva essere accettabile prima dell’intervento in questo ambito del più importante organo giurisdizionale operante nel contesto regionale europeo, ovvero la Corte europea dei diritti dell’uomo. Oggi, che una prassi in materia di diritti riferibili direttamente ai gruppi religiosi esiste, è necessario affrontare la questione con maggiore rigore.

² Vedi J. HABERMAS, *Le religioni e la politica*, Bologna, 2013, p. 19.

³ Vedi F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l’homme*, Paris, 2006, p. 94.

⁴ Vedi J. RIVERO, *Rapport introductif*, in G. COHEN-JONATHAN (dir.), *Les droits de l’homme: droits individuels ou droits collectifs?* Paris, 1980, p. 17 ss., in specie p. 18.

Se è vero però che la delimitazione tra libertà ‘collettiva’ e libertà c.d. ‘istituzionale’ non è sempre così marcata, un elemento che a nostro avviso potrebbe essere preso in considerazione al fine di chiarire tale distinzione riguarda i soggetti direttamente coinvolti: se, infatti, nel caso considerato dovesse trattarsi di mero esercizio collettivo di un diritto individuale, ci si troverà di fronte alla prima ipotesi. L’esempio classico è quello di un gruppo di fedeli che intendono prendere parte a una processione o vogliono celebrare un rito. Se, invece, il gruppo religioso in quanto autonomo soggetto giuridico pretenderà di azionare un diritto suo proprio, allora ricadremo nell’ipotesi di libertà c.d. ‘istituzionale’. Si pensi, ad esempio, al diritto di nominare ministri di culto o di agire in giudizio sul piano interno o internazionale per la tutela di un diritto di proprietà.

Dunque, quando parliamo di *libertà religiosa collettiva* non potremo che riferirci al diritto dei fedeli *uti singuli* di manifestare il proprio credo religioso in forma associata; il riconoscimento di una dimensione c.d. ‘istituzionale’, invece, implica l’accettazione del principio per cui la soddisfazione di alcune istanze possa avvenire solo grazie alla tutela di situazioni giuridiche che fanno capo a un soggetto altro, ovvero il gruppo religioso, nella sua forma istituzionalizzata di ente o chiesa o movimento, che quelle istanze di fatto rappresenta. Ciò che in sostanza si ha in questa ipotesi, è il pieno riconoscimento giuridico di un soggetto che è formalmente e giuridicamente distinto dagli individui che a esso appartengono⁵.

L’analisi della tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto europeo che ci si appresta ad affrontare, includerà nella sua prospettiva due elementi cruciali. Il primo, concerne lo stretto legame che intercorre tra i gruppi religiosi e gli Stati nei quali essi operano, principalmente in ragione dello spazio in cui essi agiscono, che è lo spazio pubblico. Il secondo elemento, invece, attiene alla necessità di isolare i diritti propri dei gruppi religiosi, in quanto solo da essi azionabili. In proposito vedremo, ad esempio, che la questione del riconoscimento giuridico dei gruppi religiosi è una di quelle che riguarda direttamente i gruppi. Vi sono, poi, tutta una serie di atti giuridici che i gruppi religiosi possono compiere solo in quanto soggetti legalmente riconosciuti negli ordinamenti statali e che non possono essere compiuti in via sostitutiva dai membri del gruppo.

Dal punto di vista concettuale, infine, la stessa libertà di religione c.d. ‘istituzionale’ si presta a essere presa in considerazione sotto un duplice profilo riguardante, rispettivamente, l’autonomia c.d. ‘esterna’ e l’autonomia c.d. ‘interna’ dei gruppi religiosi.

Sono numerose, infatti, le attività che gruppi, confessioni religiose, chiese o particolari enti o movimenti religiosi espletano quotidianamente. A questi soggetti deve oggi essere assicurato l’esercizio indisturbato di una serie di diritti sostanziali, vitali per la loro sopravvivenza. Questa concreta possibilità rileva soprat-

⁵ Vedi M. TOSCANO, *La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo: prime linee di lettura*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), marzo 2008, p. 7.

tutto quando i gruppi religiosi necessitano di operare ‘verso l’esterno’, ossia nel momento in cui essi entrano in relazione con altri soggetti giuridici, *in primis* gli Stati. Tutti questi profili rientrano in quella che abbiamo chiamato ‘autonomia esterna’ dei gruppi religiosi. Su quest’ultima si focalizzerà il nostro studio, tralasciando invece l’analisi della c.d. ‘autonomia interna’, che riguarda prevalentemente l’organizzazione e la gestione della vita interna dei gruppi, come ad esempio i rapporti di lavoro, la nomina dei ministri di culto o questioni relative alla dottrina.

Tutto ciò premesso, appare chiaro come, oggi, lo studio anche della dimensione c.d. ‘istituzionale’ della libertà religiosa sia meritevole di essere approfondito con particolare attenzione, in ragione dell’importanza e dell’interesse che suscita. La volontà di affrontare uno studio su questo tema emerge anche in ragione di quanto correttamente osservato da parte della dottrina, vale a dire che parlando di libertà religiosa, l’«estendersi del versante istituzionale o comunitario della suddetta libertà», nonostante le importanti ripercussioni che tale profilo ha anche sull’esercizio individuale della libertà religiosa, appare, di fatto, oggi essere «sottostimato»⁶.

Il presente saggio si articolerà in quattro capitoli. Nel primo capitolo, dopo una breve disamina del contesto internazionale, ci si soffermerà sull’evoluzione della libertà di religione nel panorama europeo, in particolare alla luce del sistema normativo del Consiglio d’Europa e di quello dell’Unione europea, cui seguirà l’individuazione di una possibile nozione ‘uniforme’ di gruppo religioso. Il passaggio successivo sarà la verifica della sussistenza del riconoscimento e della protezione dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto europeo. Particolare attenzione sarà prestata alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo che, come vedremo, ha riconosciuto un autonomo *locus standi* dei gruppi religiosi al fine della tutela dei loro diritti fondamentali. Infine, ci si soffermerà sull’importantissimo ruolo svolto dall’OSCE nella materia oggetto del nostro studio.

Nel secondo capitolo sarà dapprima esaminato in generale il problema del rapporto tra Stato e gruppi religiosi, con particolare riguardo al rispetto del principio del pluralismo religioso. A tal fine si metteranno anche in evidenza le conclusioni cui è giunta la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in merito a tali importanti questioni. Un altro filone importante di indagine verterà sulla questione della personalità giuridica dei gruppi religiosi e sulle problematiche emerse in materia di registrazione degli stessi negli ordinamenti statali.

Nel terzo capitolo, invece, ci si soffermerà sul riconoscimento di alcuni diritti strettamente connessi alla c.d. ‘autonomia esterna’ dei gruppi religiosi, vale a dire il diritto di ricevere fondi pubblici e di godere di regimi di tassazione privilegiata, il diritto a fondare e gestire enti con finalità educative o caritatevoli, il diritto di

⁶ Vedi G. CATALDI, *Brevi osservazioni in tema di libertà religiosa*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 109 ss., in specie p. 114.

difendere la propria reputazione, i diritti connessi ai mezzi di comunicazione, il diritto di partecipare alla vita politica del Paese e il diritto a un processo equo.

L'ultimo capitolo, infine, sarà dedicato a un approfondito esame della protezione dei beni dei gruppi religiosi. In proposito, ci si soffermerà in modo particolare sulle violazioni del diritto di proprietà dei gruppi religiosi che si sono avute durante i regimi totalitari nell'Europa centro-orientale e sulle posizioni della giurisprudenza di Strasburgo sul punto. Un *focus* particolare sarà dedicato alla posizione della Chiesa greco-cattolica in Romania.

L'idea che ci ha mosso e motivato nella stesura di questo lavoro, è che riteniamo che per poter leggere nella sua complessità e integrità le diverse problematiche sottese alla libertà religiosa, sia oggi necessario estendere lo sguardo oltre la tutela accordata ai singoli individui.

Il luogo di osservazione privilegiato per questo nostro studio è stato quello offerto dalle pronunce della Commissione europea dei diritti dell'uomo prima e della Corte europea poi, che hanno definito, e continuano a farlo, i contorni della tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁵, 2017.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI, Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.