

WEBINAR DIRESOM

“CEDU, sez. I, 11 giugno 2026, *Congregazione dei Testimoni di Geova c. Italia*. Prime riflessioni”

Cinque punti per la discussione. A mo' di introduzione

di Marco Croce, Professore associato di Diritto e religione nell'Università di Firenze

Buonasera a tutti e grazie per essere intervenuti, grazie al gruppo di ricerca DIRESOM, nel quale sono entrato a far parte da poco, per avermi dato l'onere, che è ovviamente anche un onore, di introdurre la discussione. Ringrazio chi in questi giorni si è speso per organizzare al meglio questo seminario *online* e tutti i colleghi – in particolare il nostro Presidente Pierluigi Consorti – che con i loro consigli hanno contribuito a organizzare l'evento.

L'idea che era emersa nel nostro gruppo quando avevo lanciato la suggestione di discutere della sentenza Testimoni di Geova c. Italia appena uscita era quello di fare una discussione agile e libera, con interventi molto brevi tipo giro di tavolo dopo un paio di interventi introduttivi che dovrebbero avere la funzione che nelle gare di corsa ha la c.d. “lepre”: proveremo dunque a sperimentare questa formula.

Io, come “introduttore”, cercherò di fare emergere i punti che “a prima lettura” mi paiono meritevoli di discussione; ne ho individuati cinque che cercherò brevemente di presentare affinché poi ciascuno possa svilupparli e mettere in evidenza ciò che gli sembra più significativo. In primo luogo mi pare interessante sottolineare i dati di contesto della decisione, che testimoniano di come il sistema di bilateralità pattizia si sia strutturato e a che cosa si vada incontro lasciandolo così come è: il dato di contesto è piuttosto significativo perché i Testimoni di Geova hanno ottenuto il riconoscimento del loro ente esponenziale, ai sensi dell'art. 2 della legge sui culti ammessi, dall'ormai lontano 1986, quindi non sono una confessione religiosa nuova, o poco radicata, o trascurabile nel numero degli appartenenti, né soprattutto una confessione che non ha un riconoscimento generale da parte dell'ordinamento italiano; il giudizio sulla sua compatibilità con l'ordinamento italiano – ci piaccia o meno che ci sia un giudizio, si consideri costituzionalmente legittimo o meno per lo Stato laico dare questo tipo di giudizi – è stata data nel 1986 all'atto del decreto di erezione dell'ente morale

ai sensi della legge n. 1159 del 1929 e del r.d. n. 289 del 1930. Tutto ciò rende appunto pretestuose, come giustamente ha scritto Domenico Bilotti¹, le argomentazioni dell'avvocatura dello Stato a giustificazione del rifiuto di concludere con legge il procedimento di intesa *ex art. 8 Cost.*

Interessante è anche vedere quello che è un dato secondo me molto significativo, ossia la successione dei governi – e quindi degli indirizzi di politica ecclesiastica – che hanno determinato questo *stop and go* (o forse meglio *go and stop*) nelle vicende pattizie riguardanti i Testimoni di Geova²: la prima intesa è del marzo del 2000 – le trattative erano partite del 1997 – e quindi i governi che portarono avanti le trattative e le conclusero con la firma sono tutti governi di centro-sinistra (Prodi nel 1997, D'Alema nel 2000); finisce la legislatura senza che l'intesa sia approvata con legge e con la vittoria del centrodestra nel 2001 tutto si blocca. La seconda intesa viene firmata di nuovo con al Governo Prodi nel 2007, ma la caduta dello stesso e la fine anticipata della legislatura riportano al governo il centro-destra. E tutto si blocca nuovamente (anche le altre cinque intese che attendevano traduzione legislativa).

Nel 2012, sotto il “Governo tecnico” guidato da Monti – che ricorrerà tra l'altro alla Corte costituzionale per conflitto fra poteri originando la s. n. 52 del 2016 nel caso della richiesta di intesa da parte dell'UAAR – vengono portate avanti in Parlamento tutte le sei intese che erano state stipulate in precedenza: cinque su sei vengono approvate con legge, salvo quella dei Testimoni di Geova che presentava contenuti pressoché identici e comunque non ultronei rispetto alle altre intese approvate.

Nel 2014 con il Governo Letta la “pratica” Testimoni di Geova ricomincia ad essere esaminata, ma viene bloccata questa volta non dal centro-destra, ma dal Governo Renzi – che viceversa nei confronti della Soka Gakkay sarà molto celere nello stipulare (addirittura con il Presidente del Consiglio che va a firmare l'intesa nella sede dell'Istituto buddista a Firenze) e nel tradurre in legge l'intesa – che interrompe il procedimento il 31 luglio 2015 su proposta del ministero della Salute, decidendo di riaprire le trattative per l'ennesima volta nonostante le intese già firmate sempre identiche nel contenuto.

¹ D. Bilotti, *Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia: oltre il pregiudizio, l'imparzialità e il buon andamento?*, in <https://www.diritticomparati.it/congregazione-cristiana-dei-testimoni-di-geova-c-italia-oltre-il-pregiudizio-limparzialita-e-il-buon-andamento/>.

² Cfr. anche la ricostruzione di G. Piccirilli, *Laicità e sfera parlamentare in materia di approvazione delle intese*, in A. Cardone – M. Croce (a cura di), *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria?*, Nessun Dogma, Roma, 2021.

È di tutta evidenza come si sia in presenza di una discriminazione che ha come unica base l'orientamento politico maggioritario del momento. Ovviamente dopo la sentenza n. 52 del 2016 le maggioranze ostili si sono sentite ancor più legittimate a ignorare le richieste provenienti dalla confessione. Questo in sintesi il dato di contesto su cui si innesta la decisione.

In secondo luogo è doveroso cercare di mettere a fuoco che cosa abbia detto la CEDU e a questo proposito si potrebbe intitolare l'annotazione della decisione con un "tanto tuonò che piovve" o con un "quando i nodi vengono al pettine", e questo perché nella giurisprudenza della Corte le argomentazioni ribadite in questa decisione erano da tempo ben presenti, tanto che la Cassazione, nella sentenza poi annullata dalla Corte costituzionale con la s. n. 52 del 2016, aveva citato almeno quattro sentenze per affermare la giurisdizione e per negare la natura politica del procedimento di stipula di un'intesa, dal momento che, diceva la Suprema Corte, secondo i dettami della Corte di Strasburgo il procedimento avrebbe dovuto essere caratterizzato da criteri chiari, oggettivi e riconoscibili affinché potesse essere prevenuta qualsiasi forma di discriminazione. Da questo punto di vista la decisione che discutiamo oggi non fa che confermare questo assunto.

Piuttosto significativo è come si sottolinei che avere o non avere accesso alla normativa bilaterale comporti una significativa differenza di condizione fra le confessioni religiose: nella sentenza si rimarca particolarmente il dato riguardo alle disponibilità economiche derivanti dalla partecipazione al sistema dell'otto per mille, ma nelle difese questo era predicato giustamente anche riguardo alla condizione dei ministri di culto, all'assistenza spirituale e agli altri contenuti standard presenti in tutte le leggi sulla base di intesa vigenti. Forse la CEDU si è concentrata sulla questione economica perché era quella che le faceva più gioco riguardo a uno dei parametri invocati e posti a base della condanna, ossia quello del protocollo addizionale e del diritto di proprietà, un parametro forse meno ideologico e quindi meno sottoponibile a divergenti interpretazioni.

La Corte ribadisce poi che nella sua giurisprudenza una differenza di trattamento viene considerata discriminatoria quando i soggetti sono nella stessa posizione e sotto questo profilo non può che riconoscere l'analogia della condizione dei Testimoni di Geova rispetto alle altre tredici confessioni ammesse alla bilateralità pattizia: avevano avuto il riconoscimento ai sensi della legge sui culti ammessi e aveva stipulato l'intesa.

I passi più significativi della decisione mi paiono i punti 80 e 82 in cui si dice chiaramente che la politicità del procedimento comporta rischi di arbitrarietà, non offrendo garanzie sufficienti contro

i trattamenti discriminatori: soprattutto nel punto 82 si rimarca che l'assenza di criteri formali per la concessione dell'accordo, la mancanza di una disciplina procedimentale e l'assenza di un ricorso effettivo impediscono di avere garanzie sufficienti a contrastare le discriminazioni. A quel punto la Corte fa un passo ulteriore, che viene criticato nell'opinione concorrente, cioè si mette a valutare la plausibilità delle motivazioni governative portate a giustificazione del non aver concluso il procedimento approvando con legge le intese stipulate: esse vengono smontate facilmente, anche perché abbastanza imbarazzanti e fuori fuoco, al limite della difesa temeraria. L'argomento riguardante le trasfusioni di sangue è del tutto inconsistente, vuoi perché le trasfusioni qualsiasi persona le può rifiutare a prescindere dall'orientamento religioso sulla base dell'art. 32, comma 2, Cost., vuoi perché per i minori la soluzione l'ordinamento italiano l'ha già messa a punto e vuoi soprattutto perché nell'intesa non era prevista alcuna disposizione in argomento che desse qualche privilegio particolare agli aderenti della confessione. L'argomento riguardante la posizione riguardo al servizio militare è altrettanto risibile, vuoi per l'attuale disciplina della leva, vuoi perché altre confessioni – ad esempio gli Avventisti – hanno la stessa posizione e hanno una legge su base di intesa da quarant'anni. Così come l'argomento riguardante il rapporto con il diritto di voto, criticabile politicamente ma giuridicamente inconsistente, perdipiù in un contesto in cui ormai l'astensione alle elezioni sta diventando un fenomeno di massa a prescindere dall'orientamento religioso.

L'opinione concorrente critica questo ulteriore passo nel sindacare il comportamento dello Stato italiano senza però dire nulla di diverso riguardo alla sostanza del problema: semplicemente afferma che sarebbe stato sufficiente per una condanna prendere atto dell'assenza di criteri, di procedimento e di possibilità di ricorso effettivo. È l'arbitrarietà del sistema basato sulla politica a determinare la condanna, non le motivazioni accampate dalla stessa politica per giustificarsi. Che quindi non avrebbero dovuto essere nemmeno prese in considerazione.

Il terzo punto che merita di essere esaminato è secondo me il rapporto della decisione con i precedenti della stessa corte: come ho già sottolineato la sentenza non rappresenta un evento eccentrico ma è ben radicata in diversi precedenti. Certo non abbiamo nessuna Grande Chambre precisamente in termini per il momento e quindi dovremo vedere, se ricorso verrà presentato, se la stessa non prenderà occasione per dire la sua. La giurisprudenza sembra comunque molto consolidata, non esistendo contrasti fra le sezioni e avendo più volte ribadito la Corte i dettami riaffermati anche questa volta, che trovano fra l'altro conforto nelle stesse elaborazioni della Commissione di Venezia

e dei rapporti ONU in materia: uno Stato è libero di scegliere se dare o meno particolare risalto normativo al fenomeno religioso, ma se lo fa l'accesso alla legislazione non deve essere discriminatorio e deve prevedere un certo *favor* nel raggiungimento dello *status*, consentendo a chiunque ne abbia i requisiti prefissati di raggiungerlo. Interessante, sempre ragionando sulla decisione avendo a mente i precedenti, è che tutte le sentenze hanno avuto come base parametrica più i parametri sostanziali che non quelli procedurali. A questo proposito l'attesa decisione sul ricorso presentato, sempre nel 2016, dall'UAAR contro la sentenza n. 52 del 2016, dovrebbe fornire spunti diversi, perché il ricorso dovrebbe essere stato basato più sui parametri procedurali che, in teoria, dovrebbero rendere ancora più facili le condanne (magari su questo ci potrà dire qualcosa Fabio Corvaia che ha assistito l'UAAR assieme a Stefano Grassi su questa questione, se vuole).

Un quarto punto di discussione dovrebbe essere secondo me il rapporto che questa decisione avrà con la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale: a me pare che ci sia stata una grandissima prudenza della CEDU nel maneggiare quanto detto dalla Corte costituzionale – per ragioni ovviamente politiche di rapporti fra le corti –, in particolare nel punto 80, quando la Corte afferma che la politicità è stata “confermata” dalla giudice delle leggi, il quale, sulla base di tale constatazione, ha escluso ogni possibilità di controllo. In realtà è la Corte costituzionale ad aver creato il problema perché sia il Consiglio di Stato che la Corte di Cassazione avevano detto l'esatto contrario, ossia che la procedura che conduce all'intesa fosse sindacabile nei limiti della discrezionalità tecnica in quanto non politica ma amministrativa. Sulla base di una diversa lettura dell'art. 8 Cost., le supreme magistrature ordinaria e amministrativa, seppur timidamente, avevano cominciato a costruire la possibilità di un ricorso effettivo che la Corte costituzionale ha invece pesantemente stroncato riconducendo tutto nell'alveo della libertà politica, quindi dell'arbitrio politico. Per questa ragione a me pare che il rapporto sia di piena incompatibilità. Come reagirà, se reagirà, la Corte di nuovo chiamata in causa? Si rimangerà la 52? Cercherà di rimodularne i dettami? Teoricamente la Corte può sempre dichiarare incostituzionale la CEDU ai sensi di quanto disposto nelle sentenze gemelle del 2007, anche se non credo si arriverà mai a uno scontro frontale di tale portata, ma non c'è dubbio che mentre la Consulta ha affermato che avere o non avere un'intesa non fa differenza per la confessione, la CEDU ha detto invece l'esatto contrario; dove la Corte aveva detto che dagli articoli 8 e 95 della Costituzione nasce la politicità degli atti della procedura la Corte di Strasburgo ha riaffermato che dall'articolo 9 e dall'articolo 14 della CEDU (e dagli altri parametri richiamati) nasce

addirittura un potenziale vincolo per il Parlamento, non solo per il Governo. Da sottolineare che c'è sempre qualche sbavatura concettuale nell'analisi del sistema di bilateralità pattizia: spesso si è parlato, anche in questa decisione la si menziona, di discrezionalità politica, ma la discrezionalità è un concetto inquadrato in limiti parametrici e il cattivo uso della discrezionalità è sanzionabile e correggibile dai giudici, sia amministrativi che costituzionali. La politicità degli atti è cosa diversa dalla discrezionalità politica e spesso mi pare che non sia ben chiara questa distinzione.

Infine, come ultimo argomento di discussione proporrei il tema degli effetti: è possibile anche ovviamente riflettere in maniera prognostica sugli eventuali effetti sistemici della decisione al di là del dispositivo sul caso concreto sul quale è maturata.

Direi che alla luce del contesto della politica ecclesiastica che abbiamo, della maggioranza parlamentare che abbiamo, vedo francamente difficile che la politica si muova per legiferare e dare un procedimento riguardante la bilateralità pattizia che porti a garanzie per chi vuole accedere al sistema di intesa. Non vedo davvero possibile che un indirizzo politico di maggioranza si vada ad auto-vincolare, anche se su questo punto la Corte nella 52 era stata piuttosto equivoca, dicendo che se ci fosse stata una legge che procedimentalizzasse allora la decisione avrebbe potuto essere diversa. La Corte stessa dovrebbe essere il motore di questo cambiamento, ma non è semplice chiamarla in causa dopo la 52 e nel caso dovrebbe essere disposta a mutare giurisprudenza o comunque a fare un passo indietro rispetto a quanto detto nel 2016. Non vedo peraltro al momento un grande interesse dalle altre confessioni escluse dal circuito a mettersi a far causa contro il Governo, rischiando di compromettere i percorsi di accreditamento politico portati avanti, anche perché secondo me la parte più rinunciataria della decisione che discutiamo è proprio la quantificazione del danno risarcibile. Il motivo principale che ha mosso spesso l'Italia ad adeguarsi rispetto al sistema CEDU, riguardo a condanne su altri settori del diritto italiano, è sempre stato il timore di dover sborsare molti soldi (significativo il tema delle condanne per irragionevole durata del processo). Una confessione non può avere alcun interesse ad esporsi e a “litigare” giudizialmente con lo Stato italiano per poi ottenere solo diciottomila euro di risarcimento.

Nel mio pessimismo cosmico credo che non succederà nulla a breve, però, sicuramente, come ha sottolineato anche il professor Consorti nella sua nota “istantanea” appena uscita la decisione³,

³ P. Consorti, *Testimoni di Geova c. Italia: la vera novità non è che i Testimoni di Geova abbiano vinto, ma che la politica ha perso*, in https://people.unipi.it/pierluigi_consorti/testimoni-di-geova-c-italia-la-vera-novita-non-e-che-i-testimoni-di-geova-abbiano-vinto-ma-che-la-politica-ha-perso/.

questa sentenza ci mette di fronte al nostro immobilismo dal punto di vista della politica ecclesiastica e chiama la responsabilità dei pubblici poteri a una diversa gestione di queste situazioni. Questo probabilmente lascerà il tempo che troverà, però è sicuramente un precedente significativo.

Ho parlato sin troppo e me ne scuso, do quindi la parola a Pasquale Annicchino per le sue considerazioni sulla sentenza dopo le quali faremo il “giro di tavolo” per dibattere nella maniera più libera possibile.

Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia: un nuovo successo di strategic litigation?

di Pasquale Annicchino, Professore associato di Diritto e religione nell'Università di Foggia

Desidero innanzitutto ringraziare Marco Croce per l'invito e per l'introduzione che mi consentirà di essere più breve, essendo stati già anticipati diversi profili che intendevo affrontare. Un sentito ringraziamento va inoltre al Professor Consorti e a tutti i membri di Diresom per questo gradito invito e per il prezioso lavoro di ricerca che svolgono. Ho potuto esaminare integralmente la sentenza solo poco prima di questo incontro avendo, in realtà, dapprima letto i commenti di Pierluigi Consorti e di Domenico Bilotti⁴. Successivamente ho ripreso i precedenti giurisprudenziali, già

⁴ P. Consorti, *Testimoni di Geova c. Italia: la vera novità non è che i Testimoni di Geova abbiano vinto, ma che la politica ha perso*, 11/6/2026, disponibile su: https://people.unipi.it/pierluigi_consorti/testimoni-di-geova-c-italia-la-vera-novita-non-e-che-i-testimoni-di-geova-abbiano-vinto-ma-che-la-politica-ha-perso/ e D. Bilotti, *Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia: oltre il pregiudizio, l'imparzialità e il buon andamento?*, Diritti Comparati, 30/6/2026, disponibile su: <https://www.diritticomparati.it/congregazione-cristiana-dei-testimoni-di-geova-c-italia-oltre-il-pregiudizio-limparzialita-e-il-buon-andamento/>.

richiamati da Marco Croce nel suo intervento, per individuare eventuali profili di novità in questa decisione della Corte. Proprio l'intervento di Marco mi permette di non soffermarmi sulla ricostruzione dei fatti e sull'inquadramento giuridico stretto.

In primo luogo, è opportuno sottolineare che la Corte analizza la questione non come una semplice violazione dell'articolo 9 della Convenzione, ma attraverso il combinato disposto degli articoli 14 e 9⁵. Emerge, inoltre, un profilo critico relativo all'articolo 1 del Primo Protocollo addizionale. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un aspetto centrale poiché riguarda la tutela del diritto di proprietà e potrebbe, eventualmente, avere ricadute significative sul sistema di accesso all'otto per mille previsto dalla legislazione italiana. Le effettive conseguenze di questo passaggio andranno valutate con attenzione, specialmente sul piano procedurale e per ciò che concerne l'impatto sul nostro ordinamento interno, ma potrebbe essere questo un interessante argomento di approfondimento per la discussione.

Ritengo che la decisione della Corte vada compresa anche in relazione all'identità dei ricorrenti. È pertanto opportuno soffermarsi brevemente su di essi⁶. Si tratta di un aspetto fondamentale poiché, come già evidenziato da Marco Croce, questa pronuncia si inserisce in un solco che appare ormai ampiamente consolidato della giurisprudenza europea⁷. Analizzando alcuni precedenti rilevanti, infatti, notiamo come, di recente, già in una pronuncia del 2022⁸ i Testimoni di

⁵ La Corte non analizza il caso dalla prospettiva dell'articolo 13 della Convenzione che pure avrebbe potuto portare a conclusioni rilevanti. Come evidenzia Marcello Toscano: “(...) mi pare che una parte significativa delle considerazioni che sorreggono la decisione, rinvenibile nei parr. 78-83, si fondi proprio su argomenti che hanno a che fare con l'impossibilità, per la CCTG (Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova n.d.r.), di far valere le proprie ragioni (fondate sulla Convenzione), mediante un 'ricorso effettivo' davanti a un'istanza nazionale”, M. Toscano, *Il sistema italiano di regolazione dei rapporti Stato-confessioni all'attenzione della Corte di Strasburgo. (Considerazioni a prima lettura di Congrégation Chrétienne des Témoins de Jéhovah c. Italie, 11 giugno 2026)*, Stato, Chiese e Pluralismo confessionale, 9, 2026, p. 147.

⁶ È stato sottolineato come anche la difesa del Governo italiano abbia potuto avere una sua influenza sulla decisione finale della Corte: “Ma è sul piano giuridico che la decisione della Cedu appare maggiormente censurabile, anche se occorre ammettere che la difesa del Governo italiano ha forse in qualche modo contribuito a una lettura distorta della complessa vicenda”, P. Cavana, *Il sistema pattizio italiano dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose di fronte alla Cedu: osservazioni e spunti critici*, Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 9, 2026, p. 5.

⁷ Evidenzia questo aspetto anche Marcello Toscano: “(...) occorre riconoscere che questa decisione si inserisce in maniera coerente in un solco ampiamente tracciato dalla Corte di Strasburgo, al punto da poter essere considerata prevedibile (se non proprio scontata)”, cfr. M. Toscano, *Il sistema italiano di regolazione dei rapporti Stato-confessioni all'attenzione della Corte di Strasburgo. (Considerazioni a prima lettura di Congrégation Chrétienne des Témoins de Jéhovah c. Italie, 11 giugno 2026)*, op. cit., p. 142. Merita attenzione la ricostruzione critica di Paolo Cavana secondo cui: “La decisione della Cedu è frutto di una lettura quanto meno approssimativa e affrettata del sistema costituzionale italiano, e la stessa ricostruzione in fatto della vicenda che ha dato origine al ricorso, ossia quella dall'intesa con la CCTG e la sua mancata approvazione da parte del Parlamento, risulta fortemente lacunosa e parziale”, P. Cavana, *Il sistema pattizio dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose di fronte alla Cedu: osservazioni e spunti critici*, op. cit. p. 3.

⁸ Corte EDU, *Affaire Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht e altri c. Belgique*, 5/4/2022, (20165/20).

Geova figurassero nuovamente quali parti ricorrenti. In estrema sintesi, l'attuale giurisprudenza CEDU ci consegna, a mio avviso, un principio giuridico abbastanza solido: sebbene la tutela della libertà religiosa non impone agli Stati l'obbligo di creare un quadro normativo che accordi privilegi fiscali alle confessioni religiose, nel caso in cui si scelga di istituire tali benefici, lo Stato è rigorosamente tenuto a garantire che i criteri di accesso siano esenti da profili discriminatori⁹. In tale prospettiva, il richiamo alla sentenza *Romuva contro Lituania* dell'8 giugno 2021¹⁰ assume un rilievo del tutto particolare. Si tratta di un principio che era già ben chiaro ai giudici di Strasburgo: nel precedente lituano, infatti, la Corte rilevava come l'assenza di un diniego formale e la carenza di strumenti processuali per un ricorso effettivo relegassero la minoranza religiosa in una condizione di inaccettabile incertezza giuridica¹¹. L'iter logico-argomentativo seguito in questa occasione appare simile: la Corte europea ribadisce che non rientra nel proprio sindacato stabilire, nel merito, se l'intesa dovesse essere concessa o meno. Il vaglio del giudice sovranazionale si arresta a una verifica procedurale, dovendo unicamente accertare se la confessione abbia goduto di un'equa opportunità di presentare istanza e se i parametri normativi siano stati applicati in maniera non discriminatoria. Risiede proprio in questo passaggio la centralità del combinato disposto tra l'articolo 9 e l'articolo 14 della Convenzione. Richiamando anche alcuni noti precedenti relativi alla Federazione Russa, la Corte chiarisce come il nucleo dogmatico della questione si identifichi nella lesione del principio di parità di trattamento¹².

Spostando l'analisi sul piano del contenzioso strategico (*strategic litigation*), la decisione si inserisce perfettamente all'interno di una consolidata e capillare strategia giurisprudenziale promossa dai Testimoni di Geova, un fenomeno ampiamente documentato dalle ricerche di James T. Richardson¹³. Tale confessione ha infatti adito la Corte di Strasburgo in materia di libertà religiosa con notevole frequenza, anche rispetto ad altri gruppi confessionali, ottenendo molteplici e

⁹ È questa la sintesi che offre anche Marcello Toscano: "(...) occorre che le controparti confessionali siano individuate in base a criteri oggettivi e ragionevoli, predefiniti in astratto dalla legge e applicati in modo imparziale, così che tutte le comunità religiose (che li soddisfino) abbiano le medesime chances di accedere al regime privilegiato", M. Toscano, *Il sistema italiano di regolazione dei rapporti Stato-confessioni all'attenzione della Corte di Strasburgo. (Considerazioni a prima lettura di Congrégation Chrétienne des Témoins de Jéhovah c. Italie, 11 giugno 2026)*, op. cit. p. 144-145.

¹⁰ Corte EDU, *Case of Ancient Baltic Religious Association Romuva v. Lithuania*, 8/6/2021, (48329/19).

¹¹ Si veda il par. 82 della decisione.

¹² Si veda, in particolare, il par. 88 della decisione.

¹³ J. T. Richardson, *Update on Jehovah's Witness cases before the European Court of Human Rights: implications of a surprising partnership*, Religion State & Society, 45, 3-4, pp. 323-248. Si veda anche J.T. Richardson, *In Defense of Religious Rights: Jehova's Witness Legal Cases around the World*, in S. Hunt (a cura di), *Handbook of Contemporary Christianity*, Boston, Brill, 2014, pp. 285-307.

significativi accoglimenti. Non dobbiamo dimenticare che il primo caso in cui la Corte di Strasburgo ha riscontrato la violazione dell'articolo 9 della Convenzione era proprio un caso sui Testimoni di Geova¹⁴. Da quella decisione del 1993 sono passati 33 anni che hanno segnato una profonda evoluzione della giurisprudenza sovranazionale in materia di libertà religiosa. Sotto questo profilo, il Governo italiano si è trovato a fronteggiare una controparte processuale dotata di un'esperienza formidabile, la quale, nel corso dei decenni, ha instaurato una sorta di dialogo "simbiotico" con la giurisprudenza della Corte¹⁵, rivelandosi particolarmente incisiva nell'influenzare l'evoluzione normativa di specifici ordinamenti, quali ad esempio quelli dei Paesi dell'ex blocco sovietico. I colleghi intervenuti con commenti sulla pronuncia hanno delineato con autorevolezza i suoi profili fondamentali¹⁶. Allo stato attuale, e con riserva di un più meditato vaglio critico nelle sedi opportune, riterrei di poter affermare, come menzionato in precedenza, che la Corte ci consegni principi in continuità con i propri orientamenti pregressi. Al contempo, l'applicazione dell'articolo 1 del Primo Protocollo addizionale al caso di specie apre prospettive potenzialmente profondamente innovative in relazione all'assetto del sistema italiano dell'otto per mille. Il fulcro della decisione, in definitiva, si conferma l'imprescindibile tutela della prevedibilità giuridica e della parità di trattamento. Le eventuali ricadute sugli indirizzi di politica ecclesiastica italiana si preannunciano potenzialmente di indubbio rilievo¹⁷. In primo luogo, è riscontrabile un monito in ordine all'esercizio della discrezionalità istituzionale, la quale non dovrebbe trasformarsi in un avallo incondizionato all'arbitrio del decisore politico¹⁸. Sotto un diverso profilo, il professor Paolo Naso, nel suo

¹⁴ Corte EDU, *Kokkinakis v. Greece*, 23/5/1993, (14307/88).

¹⁵ Come sottolinea Richardson: "It appears that some sort of informal partnership or symbiotic relationship has evolved between the Jehovah's Witnesses and the ECtHR similar to what seems to have occurred in previous decades in other judicial systems. The ECtHR may be using Witness cases to extend its purview and authority over the newer members of the CoE, but at the same time its many decisions on Witness cases are extending religious freedom rights in general within the CoE region", J. T. Richardson, *Update on Jehovah's Witness cases before the European Court of Human Rights: implications of a surprising partnership*, op. cit., p. 243.

¹⁶ Oltre agli interventi citati in precedenza si veda anche A. Licastro, *Il così detto "diritto all'intesa" dalla prospettiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Consulta online, II, 2026, pp. 1253-1271.

¹⁷ Per Marcello Toscano: (...) pare impossibile sfuggire alla conclusione per cui il sistema italiano, pur avendo ricevuto la più autorevole patente di legittimità costituzionale (Corte cost., n. 52 del 2016, già più volte richiamata), è oggi certificato come incompatibile con quello convenzionale", M. Toscano, *Il sistema italiano di regolazione dei rapporti Stato-confessioni all'attenzione della Corte di Strasburgo. (Considerazioni a prima lettura di Congrégation Chrétienne des Témoins de Jéhovah c. Italie, 11 giugno 2026)*, op. cit., p. 149. Per Domenico Bilotti: "(...) il recente *decisum* sul trattamento dei Testimoni di Geova in Italia appare realmente costituire una sfida costruttiva ai limiti palesatisi in materia di politica ecclesiastica", D. Bilotti, *Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia: oltre il pregiudizio, l'imparzialità e il buon andamento?*, op. cit.

¹⁸ Appare in questo caso fondamentale riflettere sul rapporto tra discrezionalità del Parlamento in materia e possibile arbitrio. Paolo Cavana sottolinea come: "Spetta peraltro al Parlamento un ampio margine di valutazione *discrezionale*

commento¹⁹, ha prospettato ulteriori e delicate implicazioni incidenti sulla tenuta del sistema dell'otto per mille; si tratta di questioni strutturali che meritano sicuramente un approfondimento. Da ultimo, mi associo pienamente alla realistica prognosi formulata da Marco Croce nell'introduzione a questo evento: appare inverosimile attendersi un'immediata reazione politica o legislativa a questa pronuncia, a maggior ragione nell'imminenza di un anno che si profila come elettorale.

Testimoni di Geova e Corte europea dei diritti dell'uomo: spunti di riflessione

di Rossella Bottoni, Professoressa associata di Diritto e religione nell'Università di Trento

Grazie Marco, grazie a tutti e a tutte. Io cercherò di essere breve perché sarei interessata anche a sentire altri interventi. Ho alcune osservazioni e mi piacerebbe riportare e condividere con voi anche gli esiti di un seminario interno, che si è svolto a Trento con costituzionalisti e amministrativisti e che mi ha lasciato perplessa su alcuni punti. Quindi penso che questa sia anche un'occasione per sentire la vostra opinione.

Parto dall'osservazione di Pasquale Annicchino sull'attivismo giudiziario da parte dei testimoni di Geova che ha portato a molti successi. Infatti c'è un'altra sentenza recente molto interessante²⁰, dove i testimoni di Geova hanno ottenuto il riconoscimento di una violazione, perché era stata limitata la loro pratica di predicazione di porta in porta²¹, quindi effettivamente hanno un alto grado di successo. Mi domando però se, nel caso italiano, e lo dico con tono un po' provocatorio, non sia più una vittoria di Pirro perché, come ha detto giustamente Marco Croce, c'è stata una grande

circa il contenuto complessivo di un'intesa con una specifica confessione religiosa in relazione ai molteplici interessi pubblici coinvolti e alle singole e numerose materie ivi disciplinate: margine di valutazione che non gli può essere né sottratto, attesa la natura irretrattabile - ossia non modificabile né revocabile unilateralmente dal Parlamento - di un'intesa da esso approvata, né contestato dalla Cedu nella misura in cui il Parlamento, negando l'approvazione dell'intesa, non ha limitato in alcun modo l'esercizio dei diritti e delle libertà assicurati dalla Convenzione europea, né ha discriminato la CCTG nell'accesso ai benefici previsti dal diritto comune e assicurati a tutte le confessioni religiose", P. Cavana, *Il sistema pattizio dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose di fronte alla Cedu: osservazioni e spunti critici*, op. cit., p. 27.

¹⁹ G. Convertini-A. Valenza, Paolo Naso: "L'intesa con i Testimoni di Geova è un fantasma che torna a chiedere giustizia", 25/6/2026, disponibile su: <https://www.showlandnews.com/sentenza-cedu-testimoni-geova-intesa-paolo-naso/>

²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Velev e altri c. Bulgaria*, ricorso n. 56007/21, sentenza del 9 giugno 2026.

²¹ Su tale questione, mi sia consentito un rimando a R. Bottoni, *Il pluralismo religioso tra diritto di proselitismo e diritto di 'essere lasciati in pace': quale punto di equilibrio?*, in F. OLIOSI (a cura di), *Diritto, religione, coscienza: il valore dell'equilibrio. Liber Amicorum per Erminia Camassa*, Mucchi Editore, Bologna, 2023, pp. 129-150.

enfasi sull'otto per mille. Il mio timore è che si perda poi un po' il dato delle limitazioni alla libertà religiosa, che nel corso del tempo si sono ripetute, perché i testimoni di Geova non avevano un'intesa. Mi ha colpito una frase dell'opinione concordante: il caso in questione non riguarda alcuna restrizione alla capacità di esercitare e praticare una religione²². In realtà non è così se pensiamo a tutte le limitazioni per esempio ad aprire un luogo di culto, come sapete bene.

Trovo poi sempre problematico che la Corte selezioni alcune doglianze e non altre, per esempio in questo caso ha lasciato fuori l'articolo 13 sulla base di decisioni non spiegate, che personalmente non condivido.

Quindi c'è il grande interrogativo sui possibili effetti, perché se noi guardiamo al più importante precedente, *Congregazione dei testimoni di Geova di Anderlecht contro Belgio*²³, che anche in quel caso andava a censurare, se non tutto, quasi tutto il sistema tradizionale di riconoscimento dei culti, cosa è successo dal 2022 a oggi? Assolutamente nulla.

Passo alla seconda parte e allo scambio di opinioni che ho avuto con altri colleghi trentini, dove si parlava dell'opportunità di queste censure anche sotto il profilo sostanziale, e non solo procedurale. Qualcuno in particolare si è focalizzato sul rifiuto di votare e ha richiamato autorevoli opinioni di amministratori e di studiosi di dottrina dello Stato sull'idea che deve esserci una lealtà allo Stato e che il dovere di solidarietà politica, economica e sociale richiede anche una partecipazione in termini di andare a votare: quindi il rifiuto di farlo potrebbe essere una giustificazione ragionevole, che va poi a sommarsi all'insieme di ragioni che motivano il rifiuto di firmare un'intesa con i testimoni di Geova. È un'impostazione che, devo dire, a me turba parecchio. Io vado a votare perché secondo me è importante e personalmente posso non essere d'accordo con chi non lo fa, ma esiste un diritto di autonomia personale. Vediamo in Italia che tantissimi non votano, e mi turba il fatto che, se questo rifiuto è motivato da ragioni anche scioche, allora la scelta è legittima (magari non condivisibile, ma legittima); se però è motivata da ragioni religiose, allora non lo è più. E questo in un contesto con

²² Punto 2 dell'opinione concordante dei giudici Krenč e Chablais, allegata alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia* dell'11 giugno 2026, ricorso n. 49687/16.

²³ Corte europea dei diritti dell'uomo, ricorso n. 20165/20, sentenza del 5 aprile 2022. Ved. F. Cranmer, *Recognition of religious groups: Anderlecht Christian Assembly of Jehovah's Witnesses v Belgium*, in *Law & Religion UK*, 11 aprile 2022, in <https://lawandreligionuk.com/2022/04/11/recognition-of-religious-groups-anderlecht-christianassembly-of-jehovahs-witnesses-v-belgium/>; D. Willink, *Anderlecht Christian Assembly of Jehovah's Witnesses & Others v Belgium: European Court of Human Rights, 4 April 2022 [2022] ECHR No 20165/20 [in French] Recognition of religious denominations – exemption from regional property tax – Articles 9 and 14 ECHR*, in *Ecclesiastical Law Journal*, 2022, vol. 24, pp. 409–140.

diversi casi, per esempio di referendum, in cui i partiti invitavano ad andare al mare invece che alle urne. Questa quindi è una posizione molto rigida, che appunto mi preoccupa, e mi piacerebbe sentire anche le vostre opinioni. Io vi ringrazio per la parola e per l'opportunità.

“Senza soldi non si canta la messa”: il sistema dell'otto per mille davanti alla Corte di Strasburgo

di Maria Luisa Lo Giacco, Professoressa associata di Diritto e religione nell'Università “Aldo Moro” di Bari

La Corte Europea dei Diritti dell'uomo, nella decisione *Affaire Congrégation Chrétienne des Témoins de Jéhovah c. Italie* dell'11 giugno 2026, ha ritenuto che la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova abbia subito una discriminazione a causa della mancata partecipazione alla distribuzione dell'otto per mille dell'IRPEF. La Corte di Strasburgo ha visto nelle mancate entrate finanziarie, il *vulnus* principale che l'assenza della legge di approvazione delle due intese sottoscritte dal governo italiano (una nel 2000, la seconda nel 2007) ha causato alla confessione geovista.

La Corte osserva (al n. 66) che il meccanismo di finanziamento dell'otto per mille “è destinato al buon funzionamento delle comunità religiose che ne beneficiano e contribuisce all'esercizio effettivo della libertà religiosa”. Per la Corte Europea l'importanza dell'intesa sembra dunque limitata all'aspetto economico. Infatti, nella stessa sentenza, qualche riga sopra (n. 64), si legge che in Italia le confessioni senza intesa godono dello stesso trattamento riservato alle confessioni con intesa, e che il fatto che la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova sia regolarmente registrata come confessione riconosciuta dallo Stato fa sì che possa godere di diversi diritti e privilegi riconosciuti dalla legislazione nazionale. Sono citate, come esempio, le esenzioni fiscali per le attività di culto, le esenzioni tributarie riconosciute agli edifici di culto, la possibilità di garantire l'assistenza spirituale ai malati in ospedale e ai detenuti nelle carceri “allo stesso titolo delle confessioni che hanno concluso un'intesa”.

In sintesi, secondo i giudici europei, la differenza fra una confessione con intesa e una senza intesa, risiederebbe esclusivamente su una differente capacità finanziaria.

Purtroppo, se ciò è forse vero a livello di principi, non lo è nella realtà giuridica, poiché il fatto di non avere un'intesa ha influito in passato e influisce anche oggi sull'esercizio del diritto di libertà religiosa. Come ha scritto Silvio Ferrari, ricordando la celebre definizione di “coacervo anonimo degli indistinti” che Giorgio Peyrot attribuiva alle minoranze confessionali, che prima della stipulazione delle intese erano tutte disciplinate dalla legge n. 1159 del 1929 sui culti ammessi nello Stato, ancora oggi le confessioni senza intesa sono da considerarsi “minoranze escluse”. La legge del 1929 è infatti “una legge obsoleta, pre-costituzionale nel suo spirito e contenuti, amputata in molte sue parti dai ripetuti interventi della Corte costituzionale e quindi incapace di garantire l'inclusione delle minoranze religiose senza intesa”²⁴.

È sufficiente a tal proposito ricordare le vicende legate all'edificazione e alla disponibilità di edifici di culto. La sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 1993 è stata pronunciata sulla base di un ricorso della Congregazione dei testimoni di Geova avverso una legge della regione Abruzzo che, in materia di edilizia di culto, limitava la concessione di contributi regionali esclusivamente alle confessioni con intesa. In quella sentenza, il giudice delle leggi ha affermato che “l'aver stipulato l'intesa prevista dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione per regolare in modo speciale i rapporti con lo Stato non può quindi costituire l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini” (n. 4), ma è vero che dopo questa sentenza altre leggi regionali hanno operato una distinzione fra confessioni con e senza intesa, determinando a più riprese l'intervento della Corte costituzionale. In questo ambito, la mancanza di un'intesa ha prodotto e produce discriminazione, come è dimostrato anche dalla difficoltà per le comunità islamiche di aprire e gestire luoghi di culto²⁵.

Parimenti non è corretto dire che le confessioni senza intesa possono garantire ai propri aderenti l'assistenza spirituale su un piano di parità rispetto ai fedeli delle confessioni con intesa. Nell'ambito dell'assistenza spirituale abbiamo addirittura tre livelli differenti: la Chiesa cattolica (che gode di un servizio stabile e a spese dell'amministrazione pubblica), le confessioni con intesa (che a proprie spese e su richiesta possono inviare nelle strutture sanitarie o nelle carceri propri ministri di culto scelti dall'elenco inviato alle autorità competenti), mentre quelle senza intesa devono chiedere l'autorizzazione alla direzione della struttura sanitaria o di quella detentiva, secondo quanto previsto

²⁴ S. Ferrari, *Le minoranze religiose escluse. Introduzione al tema*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<http://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese>), 2021, fasc. 13, p. 5.

²⁵ Cfr. P. Consorti, *Diritto e Religione. Basi e prospettive*, nuova ed., Roma-Bari, Laterza, 2023, pp. 267-268.

dalla legislazione degli anni '30 del secolo scorso. Questa differenza di trattamento determina lungaggini burocratiche e dunque una maggiore difficoltà nell'accesso alle comunità separate per i ministri di culto delle confessioni senza intesa, e una maggiore difficoltà dei fedeli delle confessioni senza intesa nel ricevere assistenza spirituale.

Non è condivisibile, perciò, la scelta della Corte europea di soffermarsi solo sulla questione dell'otto per mille, perché se è vero che, come ricorda l'antica saggezza popolare, “senza soldi non si canta la messa”, tuttavia la mancanza di intesa determina una differenziazione generale di trattamento, difficilmente giustificabile alla luce della Costituzione, dei principi europei, e del mutato contesto sociale italiano.

Quali le soluzioni?

Seguendo l'esempio virtuoso dei “Protocolli sanitari”²⁶, elaborati grazie all'impulso del nostro gruppo di ricerca DiReSoM per consentire a tutte le confessioni religiose la ripresa delle celebrazioni religiose durante la pandemia del 2020, il governo italiano potrebbe emanare un provvedimento che estenda il meccanismo dell'otto per mille a tutte le confessioni riconosciute che chiedano di parteciparvi. In questo modo si porrebbe fine alla discriminazione economica condannata dalla Corte di Strasburgo.

Rimarrebbero, tuttavia, le altre differenze di trattamento. In realtà, il superamento della condizione di minoranze religiose escluse può avvenire con l'approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa, “che assicuri alle minoranze religiose senza intesa uno statuto giuridico sufficientemente solido”²⁷. Non è pensabile, infatti, che si possano stipulare tante intese quante sono le minoranze confessionali presenti in Italia. Una legge sulla libertà religiosa consentirebbe di restituire alle intese il significato voluto dai costituenti, che le pensarono quali strumenti utili a garantire le differenze confessionali e non come mezzo (uniforme nei contenuti) che consenta al governo di scegliere a chi garantire l'accesso al finanziamento pubblico e a chi no, come rilevato dalla Corte Europea. La stessa legge dovrebbe stabilire le regole procedurali per la stipulazione delle intese, non più affidate esclusivamente alla ingiudicabile volontà politica del governo. La bilateralità

²⁶ Cfr. M.L. Lo Giacco, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni religiose diverse dalla cattolica”:* una nuova stagione della politica ecclesiastica italiana, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<http://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese>), 2020, fasc. 12, pp. 107-114.

²⁷ S. Ferrari, *Le minoranze religiose escluse*, cit., p. 5.

diventerebbe così “un metodo più ampio di cooperazione istituzionale, capace di rispondere concretamente ai bisogni religiosi delle persone”²⁸.

Un’ultima osservazione riguarda il nostro gruppo di ricerca. A partire dall’ottima riuscita dell’incontro odierno che, convocato in pochi giorni, ha visto una partecipazione numerosa, propongo di ragionare sull’opportunità di prevedere, durante l’anno, altri momenti di riflessione, potremmo chiamarli “I colloqui di DiReSoM”, nei quali affrontare come abbiamo fatto oggi le novità giurisprudenziali o normative che riguardano il nostro settore scientifico. Per ragionare insieme e per discutere liberamente, e anche per porre le basi per approfondimenti e ricerche personali.

Testimoni di Geova discriminati e procedura delle Intese bocciata dalla CEDU: una doppia condanna per l’Italia

di Raffaella Di Marzio, Dottoressa di ricerca in Psicologia nell’Università Pontificia Salesiana, Direttrice del Centro Studi Lirec

Sono Raffaella Di Marzio e dirigo il Centro Studi sulla Libertà di Religione, Credo e Coscienza (LIREC), a Roma. Ringrazio tutti i relatori perché i vostri interventi sono stati utili per comprendere meglio la sentenza CEDU in prospettiva giuridica. Non essendo una giurista ho molto da imparare da voi.

Quello che dirò si fonda su un’esperienza diversa. Il nostro Centro Studi molto spesso, da quando esiste, quasi 10 anni, è stato interpellato dai Testimoni di Geova, dai loro dirigenti ma anche da semplici fedeli, ogni volta che si trovavano a dover fronteggiare l’azione diffamatoria dei media pronti a pubblicare notizie false o scorrette contro la loro fede religiosa, la loro dottrina e le loro scelte di vita.

²⁸ P. Consorti, *Testimoni di Geova c. Italia: la vera novità non è che i Testimoni di Geova abbiano vinto, ma che la politica ha perso*, in https://people.unipi.it/pierluigi_consorti/testimoni-di-geova-c-italia-la-vera-novita-non-e-che-i-testimoni-di-geova-abbiano-vinto-ma-che-la-politica-ha-perso/ (11 giugno 2026).

Ogni volta abbiamo cercato di dare un supporto informativo corretto, per arginare la stigmatizzazione di questa comunità, abbiamo emesso numerosi comunicati, pubblicati sul nostro sito (lirec.net) e i nostri social, per segnalare gravi casi di disinformazione e inviato lettere a diverse redazioni per indicare i gravi errori presenti negli articoli, nelle trasmissioni televisive e radiofoniche.

Purtroppo questa confessione religiosa in Italia è la più bersagliata da veri e propri discorsi di odio²⁹, diffusi da media e gruppi antisette, talvolta con il sostegno esplicito e pubblico di personalità del mondo cattolico.

Quali sono i temi che ritornano continuamente nella disinformazione finalizzata a dipingere la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova come una “setta”?

Alcuni di questi temi sono proprio quelli indicati dal governo nella sua risposta alle domande della CEDU: il rifiuto del servizio militare, l’astensione dal voto e il rifiuto delle trasfusioni.

I Testimoni di Geova sono stati tra i primi a essere puniti con il carcere perché si rifiutavano di fare il servizio militare. È bene anche ricordare che il primo obiettore di coscienza, documentato nel 1916, fu Remigio Cuminetti, durante la prima guerra mondiale, che si rifiutò di prendere le armi per essere coerente con la sua fede di Testimone di Geova.

Anche il rifiuto di andare a votare si fonda su una motivazione religiosa. A proposito di questo aspetto concordo con quanto affermato dalla Prof.ssa Bottoni: è interessante notare il fatto che milioni di italiani non votano da decenni, per sfiducia nella politica o per altri motivi, ma questo non preoccupa il governo che, invece, cita questa questione nella sua risposta alla CEDU, per “accusare” una comunità che rivendica apertamente questa scelta per motivi religiosi. Il governo afferma che la scelta dei Testimoni di Geova di non votare è un comportamento incompatibile con “l’ordinamento giuridico interno”.

Per quanto riguarda il rifiuto di ricevere o donare il sangue, nel momento in cui il governo ha richiesto alla Congregazione delle spiegazioni su questo aspetto della dottrina, i Testimoni di Geova hanno risposto puntualmente e con ampia documentazione. Per quanto riguarda i minori, la legge prevede che possano essere praticati trattamenti (incluse le trasfusioni di sangue) ritenuti necessari per la vita o la salute del minore, senza il consenso dei genitori o l’autorizzazione dell’autorità

²⁹ Convegno LIREC *Discorsi di odio: conoscere e prevenire un fenomeno multiforme. Le conseguenze quando i bersagli sono le minoranze religiose o spirituali*. Su iniziativa del Senatore Francesco Verducci. In relazione al Documento approvato il 22 giugno 2022 dalla Commissione straordinaria istituita dal Senato della Repubblica per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all’odio e alla violenza, Senato della repubblica, 8 febbraio 2024.

giudiziaria. Nel caso in cui non vi sia pericolo di vita, la legge 219/2017 prevede che il giudice competente a dirimere il contrasto medici-genitori sia il giudice tutelare (non il Tribunale per i Minorenni).³⁰ La risposta che la Congregazione ha fornito al governo non ha avuto alcun esito: la scelta è stata quella di “non rispondere” per anni.

Questo, a mio avviso, è un silenzio discriminatorio, perché le perplessità dello Stato sulla decisione di stipulare o meno l'Intesa con un'organizzazione religiosa devono comunque essere esplicitate e motivate, anche se dovessero avere come conseguenza il rifiuto di stipulare l'Intesa. Lo Stato non ha rispettato il diritto di 250.000 cittadini italiani, fedeli della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, a essere riconosciuti come tali: essi avevano diritto a una risposta. I Testimoni di Geova sono ricorsi alla CEDU perché non c'era più alcun interlocutore a cui potessero rivolgersi.

Con questa sentenza finalmente la CEDU, istituzione internazionale, afferma la verità dei fatti: la discriminazione contro un'organizzazione stigmatizzata e diffamata da decenni. I Testimoni di Geova non sono una organizzazione illegale, la dottrina e la prassi della Congregazione non istigano a commettere reati e, tuttavia, lo Stato italiano ha privato questi cittadini perfino della dignità di ricevere una risposta.

³⁰ R. Di Marzio, *Pluralismo religioso e conflitti sociali: le conseguenze sui minori*, in *La tutela dei minori fra diritto e religione, Atti del Convegno di Firenze del 20 novembre 2023*, a cura di Marco Croce e Antonio Gorgoni, Nessun Dogma, 2024, pp. 199-205.

La bilateralità pattizia alla prova dell'eguaglianza. Osservazioni sulla sentenza Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo di Francesco Alicino, Professore ordinario di Diritto e religione nell'Università LUM "Giuseppe Degennaro" di Casamassima (Ba)

La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia* è destinata a incidere profondamente sul dibattito italiano in materia di libertà religiosa, individualmente e collettivamente considerata. Sarebbe pertanto riduttivo leggerla come una decisione riguardante esclusivamente i Testimoni di Geova. Il suo significato è più ampio. La Corte affronta uno dei nodi irrisolti del diritto ecclesiastico italiano: il rapporto tra discrezionalità politica, uguaglianza e bilateralità pattizia. La decisione non afferma che ogni confessione abbia un diritto alla conclusione di un'intesa ex art. 8 (comma 3) Cost. La questione è diversa: investe la legittimità di un sistema, quello delle intese, nel quale l'accesso a benefici giuridici ed economici è subordinato a una procedura priva di criteri oggettivi e verificabili, tali da risultare giustificabili alla luce dei parametri di razionalità richiesti dalla "sistema convenzionale" (le disposizioni CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo). Ciò in quanto le scelte relative all'avvio e allo svolgimento del procedimento sono, in larga misura, rimesse alla discrezionalità del Governo italiano. È precisamente in questo snodo che la Corte europea individua il nucleo problematico della disciplina: non nell'idoneità del modello pattizio di cui all'art. 8 Cost. in sé, bensì nell'assenza di limiti e criteri idonei a impedire che la discrezionalità si traduca in arbitrarietà, con conseguenti effetti discriminatori nell'accesso ai benefici connessi alla stipulazione e all'approvazione dell'intesa.

La pronuncia si colloca nel solco di una giurisprudenza ormai consolidata. Da *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas c. Austria* fino ai casi *Savez crkava "Riječ života"*, *Izzettin Doğan*, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e Romuva*, la Corte ha progressivamente affermato e definito un principio di diritto: gli Stati conservano un ampio margine di autonomia nella disciplina dei rapporti con le confessioni religiose; non possono, tuttavia, esercitarla in modo arbitrario. Quando istituiscono sistemi differenziati di cooperazione, devono garantire che l'accesso ai relativi benefici sia disciplinato da criteri ragionevoli, trasparenti e non discriminatori. La cooperazione appartiene alla sfera delle scelte politiche. La distribuzione dei vantaggi che ne derivano ricade nell'ambito del principio di uguaglianza. È questo il passaggio che la sentenza porta alle sue estreme conseguenze.

La Corte evita di trasformare l'art. 8 Cost. in una fonte di obblighi convenzionali: nessuna disposizione della Convenzione impone agli Stati di stipulare accordi con le confessioni religiose; una conclusione diversa finirebbe per svuotare la natura pattizia dell'intesa, trasformando uno strumento fondato sul consenso delle parti in un obbligo unilaterale a carico dello Stato. La violazione nasce altrove. Nasce dall'assenza di una procedura governata da regole conoscibili e verificabili. Una discrezionalità priva di criteri ragionevoli e verificabili può trasformarsi in arbitrio e produrre effetti discriminatori. Quando ciò accade, il divieto di cui all'art. 14 CEDU diventa il parametro decisivo del giudizio convenzionale. Non conta più soltanto la natura del potere esercitato. Contano i suoi effetti.

È proprio su questo terreno che la decisione dialoga con la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, la quale ha qualificato il diniego governativo all'avvio delle trattative come atto caratterizzato da discrezionalità politica. Da tale qualificazione si fa discendere la sostanziale insindacabilità della scelta governativa. La Corte EDU non contesta espressamente questa impostazione. Ne ridimensiona, però, la portata. La discrezionalità politica continua a esistere. L'arbitrarietà, invece, non è più tollerabile. Quando una decisione pubblica determina differenze di trattamento tra confessioni comparabili, essa deve poter essere giustificata attraverso criteri ragionevoli. La politicità dell'atto (anche se confinato all'avvio delle trattative) non basta più a sottrarlo a ogni forma di controllo. È questo il vero punto di frizione tra Strasburgo e Palazzo della Consulta.

La differenza tra i due orientamenti è anzitutto metodologica. La Corte costituzionale guarda alla natura del potere esercitato. La Corte europea guarda ai suoi effetti. È un cambiamento di prospettiva. La natura politica dell'atto politico non viene eliminato. Come già evidenziato dal Consiglio di Stato (sent. 18 novembre 2011, n. 6083) e dalla Corte di Cassazione (Sez. Un. civ., sent. 28 giugno 2013, n. 16305), è ricondotto entro il perimetro del principio di uguaglianza. Del resto è difficile sostenere che un'attività possa essere completamente sottratta al sindacato giurisdizionale quando determina l'accesso a risorse economiche, riconoscimento istituzionale e strumenti privilegiati di cooperazione. In una democrazia costituzionale nessun potere pubblico può considerarsi immune dal controllo quando produce discriminazioni.

La Corte perviene a tale conclusione attraverso una valorizzazione dell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La libertà religiosa, pur rimanendo il presupposto

materiale della controversia, arretra sul piano dell'argomentazione giuridica, mentre il baricentro della decisione si sposta progressivamente verso il principio di uguaglianza. Non si tratta di un'opzione casuale, bensì della naturale conseguenza della struttura della vicenda: la libertà religiosa è destinata a garantire l'autonomia tanto dei singoli fedeli quanto delle formazioni confessionali; il principio di uguaglianza, invece, viene in rilievo quando è lo Stato a distribuire vantaggi, risorse e opportunità tra soggetti che versano in situazioni comparabili. È precisamente questo il terreno sul quale opera il sistema italiano delle intese.

La disciplina delineata dall'art. 8, terzo comma, Cost., così come sviluppatasi nella prassi politica (governativa e parlamentare), non si limita a regolare forme di cooperazione istituzionale. Costituisce il presupposto per l'accesso a un insieme di benefici giuridici, organizzativi ed economici che, nel tempo, hanno assunto una fisionomia sostanzialmente uniforme. Sotto questo profilo, assume valore emblematico la disciplina dell'otto per mille, alla quale la Corte EDU dedica particolare attenzione. L'accesso a tale meccanismo da parte delle confessioni che hanno stipulato un'intesa costituisce la manifestazione più evidente di un fenomeno ben più ampio: la progressiva concentrazione, in capo alle confessioni inserite nel circuito pattizio e intesizzato, di un insieme di benefici giuridici, organizzativi ed economici che finiscono per delineare un vero e proprio statuto privilegiato nei rapporti con lo Stato. Lo attesta la costante riproduzione, nei testi pattizi approvati dal Parlamento, di clausole pressoché identiche, al punto da poter delineare un diritto comune delle intese. O meglio, un diritto comune delle intese "chiuso", confinato al sottosistema pattizio: non possiede quella vocazione universalistica che tradizionalmente caratterizza il diritto comune, destinato per definizione a disciplinare una generalità di soggetti e di situazioni; al contrario, è comune per le sole confessioni che hanno avuto accesso alla bilateralità pattizia. La sua uniformità, pertanto, non coincide con l'universalità, bensì con l'omogeneizzazione del trattamento riservato a una categoria selezionata di destinatari.

È proprio questa natura chiusa a rivelare una delle principali contraddizioni del modello italiano. Quanto più le intese si standardizzano nei loro contenuti, tanto meno esse svolgono la funzione originaria di adattare la disciplina alle peculiarità delle singole confessioni religiose. La bilateralità perde progressivamente la propria dimensione differenziale e si trasforma nel titolo di accesso a uno statuto privilegiato, uniforme per tutti coloro che riescono a entrare nel circuito pattizio. L'intesa non rappresenta più soltanto una tecnica di regolazione delle specificità confessionali, ma

diviene il presupposto di appartenenza a un sistema giuridico parallelo, caratterizzato da vantaggi che restano preclusi ai soggetti esterni.

La conseguenza è che il cosiddetto diritto comune delle intese opera come un potente fattore di differenziazione istituzionale. Esso produce un assetto al tempo stesso uniformemente premiale nei confronti delle confessioni già inserite nella cooperazione bilaterale e strutturalmente discriminatorio nei confronti di quelle che, pur trovandosi in situazioni comparabili, rimangono escluse dall'accesso all'intesa. Ne deriva una forma di pluralismo asimmetrico, nella quale la distinzione fondamentale non passa più tra confessioni diverse, ma tra confessioni ammesse ed escluse dal circuito delle intese. È proprio questa distinzione, più che la diversità dei regimi giuridici in sé, a costituire il vero oggetto del sindacato operato dalla Corte europea.

Tale effetto risulta ulteriormente accentuato dalla persistente assenza di una legge generale sulla libertà religiosa, destinata a sostituire definitivamente la legislazione del 1929-1930 sui culti ammessi. In mancanza di una disciplina comune capace di assicurare un livello uniforme di diritti e garanzie, la distinzione tra confessioni con intesa e confessioni prive di intesa finisce inevitabilmente per tradursi in una differenziazione stabile di status giuridico. L'accesso all'intesa non rappresenta più soltanto una modalità di organizzazione dei rapporti con lo Stato, ma diviene il presupposto necessario per beneficiare di un complesso di prerogative che, pur non essendo formalmente riconducibili alla libertà religiosa, incidono concretamente sulle condizioni di esercizio dell'attività confessionale. Le confessioni escluse dal circuito pattizio restano così prive non soltanto dei benefici collegati all'intesa, ma anche di una disciplina generale della libertà religiosa cui poter fare riferimento, risultando ancora assoggettate, almeno in parte, all'ormai anacronistica legislazione sui culti ammessi.

È in questa prospettiva che deve essere letta la pronuncia della Corte europea. La controversia non concerne la possibilità per i Testimoni di Geova di professare liberamente il proprio credo, libertà che nessuna delle parti aveva posto in discussione. Il nucleo della violazione risiede, piuttosto, nel fatto che l'ordinamento italiano collega alla stipulazione e all'approvazione dell'intesa l'accesso a una pluralità di benefici riservati alle sole confessioni ammesse alla cooperazione bilaterale. La discriminazione, pertanto, non si manifesta sul terreno dell'esercizio della libertà religiosa, bensì in quello della cooperazione istituzionale tra Stato e confessioni religiose. È in questo passaggio che l'art. 14 CEDU assume una funzione decisiva: esso consente alla Corte di sottoporre a scrutinio non

già il modello pattizio in quanto tale, bensì le modalità con cui tale modello distribuisce vantaggi pubblici, verificando se le differenze di trattamento siano sorrette da criteri ragionevoli e compatibili con il principio di non discriminazione.

La Corte, in altri termini, non censura la bilateralità pattizia quale tecnica di regolazione dei rapporti con le confessioni religiose, ma la trasformazione di tale tecnica in un meccanismo di distribuzione differenziale di vantaggi pubblici, governato da procedure prive di criteri sufficientemente ragionevoli e controllabili. Ciò consente di cogliere come la questione sottoposta alla Corte non riguardi soltanto i Testimoni di Geova, ma investa la compatibilità convenzionale di un modello di che, in assenza di regole procedurali idonee a vincolare l'esercizio della discrezionalità governativa, rischia di trasformare la cooperazione in un sistema di produzione di status giuridici differenziati. Anche il richiamo all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 merita attenzione. Sarebbe riduttivo leggere la decisione come una pronuncia essenzialmente patrimoniale. La dimensione economica costituisce soltanto il punto di ingresso del ragionamento della Corte. Il vero interesse tutelato è un altro. Le conseguenze patrimoniali diventano il riflesso di una più ampia disuguaglianza istituzionale. L'accesso all'otto per mille, così come agli altri benefici collegati all'intesa, non assume rilievo soltanto per il valore economico delle risorse distribuite. Esso incide sulla capacità organizzativa delle confessioni, sulla loro presenza nello spazio pubblico e sulle concrete possibilità di esercitare le attività religiose, educative e assistenziali. La tutela del patrimonio diventa così lo strumento attraverso il quale la Corte protegge, in realtà, il principio di uguaglianza, nel senso formale e sostanziale dell'espressione.

La questione può pertanto essere letta anche attraverso la categoria delle esternalità giuridiche. I vantaggi riconosciuti ad alcune confessioni producono inevitabilmente costi sulle altre. Ogni beneficio selettivo modifica gli equilibri del pluralismo religioso. Rafforza la capacità organizzativa di alcuni soggetti. Riduce quella degli altri. Accresce la forza istituzionale delle confessioni già inserite nel circuito della cooperazione. Rende più difficile l'accesso delle altre agli stessi strumenti. Il diritto non disciplina soltanto rapporti bilaterali. Produce effetti sistemici. È proprio questa dimensione che la Corte sembra cogliere quando riconduce la vicenda entro il paradigma dell'uguaglianza. Il problema, allora, non è più soltanto la procedura. È il funzionamento complessivo del modello.

La centralità del principio di uguaglianza spiega anche la tecnica decisoria adottata dalla Corte. La scelta di fondare la violazione sull'art. 14 CEDU non è casuale. Dipende dalla struttura della giurisprudenza convenzionale in materia di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Su questo terreno manca, infatti, un consenso europeo sufficientemente consolidato. Gli ordinamenti degli Stati membri continuano a presentare modelli profondamente diversi. Alcuni privilegiano la separazione. Altri adottano forme di cooperazione. Altri ancora mantengono Chiese di Stato o religioni ufficiali. In presenza di tale eterogeneità, la Corte riconosce inevitabilmente agli Stati un ampio margine di apprezzamento nella scelta del modello istituzionale. Non potrebbe essere diversamente. L'assenza di un *European consensus* impedisce di individuare uno standard uniforme cui ricondurre tutti gli ordinamenti nazionali.

Proprio per questo la Corte non giudica il modello pattizio. Giudica il suo funzionamento. Il problema non è l'esistenza delle intese. È il modo in cui lo Stato seleziona i soggetti destinati ad accedervi. La questione si sposta così dal piano dell'organizzazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose a quello della non discriminazione.

È questa la ragione per cui l'art. 14 assume un ruolo centrale nel ragionamento della Corte. Il divieto di discriminazione viene letto in combinato disposto con l'art. 9 CEDU e con l'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1: qui il controllo agli effetti patrimoniali derivanti dall'esclusione dal sistema delle intese; lì l'ambito materiale della libertà religiosa. A legare e a tenere assieme le due prospettive giuridiche è l'art. 14 CEDU: consente alla Corte di verificare se una differenza di trattamento trovi una giustificazione ragionevole, senza mettere direttamente in discussione la libertà dello Stato di scegliere il proprio sistema di cooperazione. La decisione, quindi, non riduce il margine di apprezzamento. Ne definisce il limite. Gli Stati restano liberi di scegliere il modello. Non sono liberi di applicarlo in modo discriminatorio.

Insomma, più che il diritto all'intesa, la Corte EDU tutela il diritto a non essere discriminati nell'accesso al sistema delle intese. È in questo passaggio che, a mio avviso, risiede la portata innovativa della sentenza in commento.

La Corte europea dei diritti dell'uomo glossa l'art. 8 della Costituzione italiana

di Fabio Corvaja, ricercatore di Diritto costituzionale dell'Università di Padova

1. Azione (o inazione) e reazione.

Se la storia dei Testimoni di Geova è una storia di moderne discriminazioni religiose³¹, è anche vero che la reazione di questa confessione religiosa alle discriminazioni cui è stata sottoposta ha scritto un bel capitolo del libro sul diritto di libertà religiosa³² (un altro capitolo dello stesso libro è stato vergato negli ultimi decenni dalle associazioni rappresentative dei non credenti e in particolare, in Italia, dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti).

Per quanto riguarda il versante dell'ordinamento italiano basterà ricordare la sentenza n. 195 del 1993, *leading case* in materia di eguaglianza delle confessioni religiose con riferimento ai contenuti in positivo della libertà. Come è noto, tale decisione trae origine da un ricorso della Congregazione cristiana dei testimoni di Geova che chiedeva di partecipare alla ripartizione degli oneri di urbanizzazione secondaria per finanziare la costruzione di propri edifici di culto, benché la legge regionale ammettesse al riparto soltanto le confessioni i cui rapporti con lo Stato fossero regolati con legge sulla base di intesa³³.

Sul versante sovranazionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo è stata chiamata più volte a pronunciarsi su ricorsi promossi dai Testimoni di Geova, riguardanti sia aspetti più classici del

³¹ “[T]he Jehovah’s Witnesses are living proof of the fact that, even in this nation, conceived as it was in the ideals of freedom, the right to practice religion in unconventional ways is still far from secure”: così la *dissenting opinion* del giudice della Corte suprema degli Stati Uniti Frank Murphy nel caso *Prince v. Massachusetts*, 321 U.S. 158 (1944), 176.

³² Come osservò il giudice della Corte suprema degli Stati Uniti Harlan Fiske Stone in una lettera del 24 marzo 1942 indirizzata al *Chief Justice* Charles Evans Hughes, “the Jehovah’s Witnesses ought to have an endowment in view of the aid which they give in solving the legal problems of civil liberties”. Sulla “consolidata e capillare” *strategic litigation* promossa dai Testimoni di Geova si sofferma P. ANNICHINO, *Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia: un nuovo successo di strategic litigation?*, nell’intervento in questo seminario; analogamente A. BOTTONI, *Testimoni di Geova e Corte europea dei diritti dell'uomo: spunti di riflessione*, nell’intervento in questo seminario, sottolinea l’“attivismo giudiziario” della Congregazione, specie in sede europea.

³³ Sullo stesso tema e nello stesso senso la Corte costituzionale si è nuovamente pronunciata con la sentenza n. 346 del 2002, sempre nell’ambito di un giudizio incidentale sorto in un contenzioso promosso dalla Congregazione cristiana dei testimoni di Geova. Va ricordata anche la sentenza n. 178 del 1996, relativa alla mancata previsione della deducibilità dall’IRPEF delle erogazioni liberali a favore delle confessioni senza intesa; anche questa pronuncia trae origine da una iniziativa dei Testimoni di Geova.

diritto di libertà religiosa, quali la facoltà di esercitare pubblicamente il culto³⁴, di propagandare i propri convincimenti e di fare proselitismo³⁵, sia il problema delle discriminazioni nell'accesso agli status privilegiati, a partire dal riconoscimento della personalità giuridica in capo agli enti esponenziali della confessione³⁶, ma anche della concessione di benefici fiscali o finanziari³⁷.

Ed è proprio il profilo dell'accesso ai privilegi concessi alle confessioni favorite che viene in rilievo nella recente sentenza della Corte di Strasburgo di data 11 giugno 2026, *Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia*, ricorso n. 49687/16.

2. Illazioni su un ricorso.

Il ricorso della Congregazione cristiana dei testimoni di Geova alla Corte europea per i diritti dell'uomo trae origine dalla inerzia delle Camere nel dare seguito alla intesa stipulata tra la confessione religiosa ed il Governo, anzi alle intese, considerato che sono più di uno gli accordi conclusi tra lo Stato italiano e la Congregazione³⁸.

La tempistica dell'azione, introdotta il 22 agosto 2016, suggerisce che la confessione abbia tenuto conto, anche ai fini del termine semestrale di ricorso previsto dall'art. 35 della CEDU nel testo allora vigente, della sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, depositata il 10 marzo 2016, che aveva sancito, in sede di conflitto di attribuzione promosso dal Governo contro la Corte di cassazione, la non giustiziabilità del rifiuto del Governo di avviare le trattative finalizzate alla intesa.

³⁴ Corte EDU, sentenza 25 maggio 2016, *Association de solidarité avec les témoins de Jehovah e altri c. Turchia*, ricorsi nn. 36915/10 et 8606/13. Sulle limitazioni concernenti l'apertura degli edifici di culto si veda poi la sentenza 10 novembre 2020, *Religious denomination of Jehovah's witnesses in Bulgaria c. Bulgaria*, ricorso n. 5301/11.

³⁵ Corte EDU, sentenza 19 febbraio 2020, *Religious community of Jehovah's witnesses c. Azerbaigian*, ricorso n. 52884/09 e, recentissimamente, *Velev et autres c. Bulgaria* del 9 giugno 2026, ric. n.56007/21, segnalata da A. BOTTONI, *Testimoni di Geova e Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.

³⁶ Corte EDU, sentenza 3 maggio 2007, *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani a altri c. Georgia*, ricorso n. 71156/01; sentenza 31 luglio 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria*, ricorso n. 40825/98; sentenza 22 marzo 2022, *Christian religious organization of Jehovah's witnesses in the NKR c. Armenia*, ricorso n. 41817/10.

³⁷ Corte EDU, sentenza 30 giugno 2011, *Association Les Témoins de Jéhovah c. France*, n. 8916/05; sentenza 5 aprile 2022, *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht e altri c. Belgio*, ricorso n. 20165/20;

³⁸ Per la analitica ricostruzione degli antefatti del ricorso n. 49687/16 e del contenuto della sentenza che lo ha deciso si rinvia a M. CROCE, *Cinque punti per la discussione. A mo' di introduzione*, nell'introduzione a questo seminario, che dà conto anche delle due intese con la Congregazione dei testimoni di Geova sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei ministri (nel 2000 e nel 2007) e della bozza di intesa del 2014, sulla quale il Consiglio dei ministri ha deciso nel 2015 di riaprire le trattative, poi non finalizzate.

La pronuncia della Corte costituzionale, invero, riguardava una diversa vicenda, e cioè la richiesta di avvio delle trattative finalizzate alla intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., promossa dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti e respinta dal Consiglio dei ministri, la cui determinazione era stata impugnata avanti al giudice amministrativo³⁹; ma è verosimile che la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova abbia considerato la sentenza n. 52 del 2016 come l'atto di potere che riconosceva in via definitiva ed incontrovertibile, sul piano interno, la mancanza di ogni rimedio per la contestazione delle decisioni governative (e, a maggior ragione, parlamentari) in tema di intesa con le confessioni religiose e conseguentemente si sia ritenuta legittimata a ricorrere direttamente alla Corte europea, senza necessità di esaurire previamente quei rimedi interni che la Corte costituzionale aveva affermato inesistenti⁴⁰.

A fronte del ricorso che deduceva sia la violazione del diritto ad un rimedio effettivo contro le violazioni dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione (art. 13 CEDU), sia la violazione della libertà di religione (art. 9 CEDU) e del diritto al rispetto dei propri beni (art. 1 del Primo protocollo addizionale della CEDU), anche in combinazione con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, la Corte europea per i diritti dell'uomo accoglie la doglianza relativa alla discriminazione sia con riferimento alla libertà religiosa, per il rifiuto di far accedere la confessione allo status privilegiato accordato invece alle confessioni con intesa, sia con riferimento al diritto al rispetto dei propri beni, per l'impossibilità di accedere all'otto per mille dell'IRPEF, sovvenzione che, secondo la sentenza, può costituire un "bene" ai sensi dell'art.1 del Primo protocollo⁴¹.

³⁹ Sulla diversità delle due vicende si sofferma P. CONSORTI, *Alcuni spunti conclusivi*, nelle conclusioni di questo seminario.

⁴⁰ Lo ipotizza anche P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 13 del 2021, 136, che riassume il contenuto del ricorso introduttivo del giudizio.

⁴¹ Sull'utilizzo congiunto di questi parametri – l'art. 14, in combinazione con l'art. 9 CEDU e con l'art. 1 del Primo protocollo – si vedano le considerazioni di F. ALICINO, *La bilateralità pattizia alla prova dell'eguaglianza. Osservazioni sulla sentenza Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova c. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo*, nell'intervento in questo seminario, che mette opportunamente in luce come la questione dell'otto per mille non si riduca ad un problema patrimoniale ma sia un aspetto relevantissimo dello status.

3. Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia e UAAR c. Italia: *due cause parallele che non si incontrano mai?*

Sebbene il regolamento di procedura della Corte europea dei diritti dell'uomo consenta espressamente la possibilità di riunione o di esame contestuale delle cause affidate alla stessa camera⁴², la Prima sezione della Corte non ha riunito al giudizio introdotto dalla Congregazione italiana dei Testimoni di Geova la causa promossa, sempre nel 2016⁴³, dalla Unione degli atei e agnostici razionalisti con ricorso n. 55861/16 contro la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale; né la Sezione, a quanto consta, ha disposto la trattazione congiunta dei due ricorsi.

Trattandosi di due cause parallele che sollevavano nei confronti dello stesso Stato questioni parzialmente coincidenti – ovvero se il sistema italiano di accesso delle confessioni agli status privilegiati sia compatibile con il principio di non discriminazione e se sussistano rimedi effettivi per il diniego di tali regimi di favore⁴⁴ – e che erano egualmente mature per la decisione⁴⁵, ci si poteva attendere che la Corte europea ne avrebbe disposto la riunione o almeno la trattazione congiunta; sicché la scelta processuale della Corte di affrontare i casi uno per volta appare di per sé sintomatica di un atteggiamento di grande cautela⁴⁶.

Decidere congiuntamente anche il ricorso promosso dall'UAAR, infatti, avrebbe costretto la Corte EDU a prendere direttamente posizione anche sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, mentre la causa della Congregazione cristiana dei testimoni Geova non era formalmente appesantita dal giudicato del giudice costituzionale nazionale.

⁴² Cfr. art. 42 del Regolamento della Corte.

⁴³ Il 9 settembre 2016, pochi giorni dopo il ricorso proposto dalla Congregazione cristiana dei testimoni di Geova (22 agosto 2016).

⁴⁴ È significativo che tra i quesiti posti alle parti nel giudizio promosso dalla Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, la Corte EDU chiedesse di prendere posizione anche sull'impatto della sentenza n. 52 de 2016 della Corte costituzionale italiana. La stessa Congregazione ricorrente, nel ricorso, aveva fatto riferimento a tale pronuncia della Corte costituzionale ed è verosimile che sia stata proprio la sentenza n. 52 del 2016 – sancendo in via definitiva l'assenza di rimedi per le confessioni escluse dalle intese – a determinare l'iniziativa dei Testimoni di Geova di rivolgersi alla Corte di Strasburgo.

⁴⁵ In entrambi i casi vi erano già stati sia la comunicazione al Governo italiano - in data 3 novembre 2019 per il ricorso della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova; il 7 settembre 2020 per il ricorso dell'UAAR – sia il successivo scambio di memorie difensive.

⁴⁶ “Un caso alla volta” è uno dei motti del minimalismo giudiziario: cfr. C. SUNSTEIN, *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*, Harvard, 2001. Sul tema vedi anche M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2023.

4. Illazioni su una sentenza: la scelta dei parametri.

L'impressione che la Corte EDU abbia inteso muoversi con molta prudenza è confermata anche dalla scelta dei parametri del giudizio da parte della medesima Corte.

Anziché iniziare dalla questione più ovvia e logicamente preliminare, vale a dire dalla censura di violazione dell'art. 13 della Convenzione, per l'assenza di un rimedio effettivo alla allegata violazione di diritti convenzionali, la Corte ha preso in esame e deciso direttamente le doglianze sostanziali, che lamentavano la lesione della libertà di religione (art. 9 CEDU) e del diritto al rispetto dei propri beni (art. 1 del Primo protocollo addizionale della CEDU), in combinazione con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 14 della CEDU.

L'accoglimento del ricorso in relazione a questi parametri ha consentito alla Corte europea di non decidere sulla dedotta violazione dell'art. 13 della CEDU⁴⁷ e di eludere da un lato la questione relativa alla assenza di rimedi effettivi per la pretesa del soggetto confessionale di accedere al sistema delle intese, dall'altro l'ostacolo rappresentato dalla sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale.

Va segnalato però che lo stralcio della questione sull'art. 13 della CEDU è giustificato non solo con considerazioni che attengono all'assorbimento della censura, ma anche con un rinvio ad un paragrafo della motivazione (il § 82) che contiene un passaggio ancipite. Nel paragrafo 82, infatti, la Corte dichiara che ad essa non compete di immischiarsi “dans l'équilibre institutionnel entre les différents pouvoirs de l'État ... ni d'examiner dans l'abstrait les législation et pratique pertinentes”, ma al contempo stigmatizza che “la procédure d'accord ne prévoit pas qu'il y ait une décision formelle de refus de conclure un tel accord et ne comporte pas de dispositions spécifiques prévoyant un recours effectif en cas de litige”, con conseguente rischio di trattamenti discriminatori: sicché la scelta della Corte di non pronunciarsi sulla censura di violazione dell'art.13 CEDU potrebbe spiegarsi anche con una valutazione di fondatezza del motivo già contenuta nel passaggio da ultimo citato.

La selezione dei parametri utilizzati nella sentenza ha verosimilmente due ragioni, una dogmatica ed una strategica.

Sul piano dogmatico, l'assenza di rimedio denunciata nel ricorso della Congregazione italiana dei Testimoni di Geova riguardava la mancata approvazione di una legge formale.

⁴⁷ Scelta “non condivisibile”, secondo A. BOTTONI, *Testimoni di Geova e Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.

Per quanto sul piano del diritto internazionale anche l'attività omissiva del Parlamento possa dare luogo ad una responsabilità, sono ben pochi gli ordinamenti che prevedono rimedi specifici per le omissioni legislative, le quali di solito vengono colpite adattando gli strumenti di giustizia costituzionale disponibili per le violazioni commissive della costituzione.

È comprensibile, dunque, la riluttanza della Corte europea nell'avventurarsi su un terreno scivoloso dal punto di vista processuale, perché se essa avesse riscontrato la violazione dell'art. 13 della CEDU il rimedio a questa violazione sarebbe dovuto passare per la predisposizione di uno strumento che rendesse azionabile la pretesa ad una approvazione della legge. Sotto questo profilo, dunque, la ragione di ricorso più liquida e in apparenza meno impattante avrebbe invece dato luogo, sul versante nazionale, alla necessità di introdurre soluzioni non agevolmente esigibili a carico di un ordinamento interno⁴⁸. È vero che nel recente caso *Ancient baltic religious association Romuva c. Lituania*⁴⁹ la Corte europea aveva censurato come violazione dell'art. 13 CEDU proprio la mancanza di ricorso contro la decisione parlamentare di non riconoscimento della istante come confessione religiosa; in quel caso, tuttavia, non si trattava di una decisione assunta in forma legislativa.

Per quanto riguarda il motivo strategico, la dichiarata volontà della Corte di Strasburgo di evitare uno scontro frontale con la Corte costituzionale italiana⁵⁰ è facilmente spiegabile con una politica giudiziaria di tendenziale dialogo tra corti sovranazionali e corti nazionali.

5. Il ritorno del rimosso.

Come in ogni rimozione, accantonare un problema non significa risolverlo. È dunque prevedibile che esso ritornerà a tormentare le giurisdizioni.

Anzitutto, nel caso sottoposto alla Corte EDU dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti e tuttora pendente davanti a quella Corte, difficilmente la questione della assenza di rimedi potrebbe essere elusa nello stesso modo, per quanto anche il ricorso dell'UAAR prospetti, accanto

⁴⁸ In questa prospettiva non mi sembra del tutto convincente il rilievo che si legge nella opinione concorrente dei giudici Krenč e Chablais, secondo i quali incompatibile con la Convenzione è più il rischio di arbitrio, dipendente dalla assenza di criteri oggettivi e prestabiliti per l'accesso agli status delle confessioni privilegiate, che non il carattere politico della decisione di ammettere o meno una confessione a tale status. Infatti, il carattere politico della decisione e soprattutto la sua insindacabilità portano inevitabilmente con sé anche l'arbitrio.

⁴⁹ Corte EDU, sentenza 8 giugno 2021, *Ancient baltic religious association Romuva c. Lituania*, ricorso n. 48329/19.

⁵⁰ Si veda il § 82 della sentenza.

alla violazione del diritto di azione garantito dagli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della CEDU, anche la violazione di parametri sostanziali (artt. 9, 11 della CEDU e art. 1 del Primo protocollo addizionale, anche in combinazione con l'art. 14 CEDU).

Nella vicenda dell'UAAR le violazioni della Convenzione sono imputate dalla ricorrente direttamente alla Corte costituzionale, visto che la Corte di cassazione ed il Consiglio di Stato avevano concordemente ritenuto giustiziabile il rifiuto del Governo di avviare le trattative finalizzate alla intesa⁵¹; sicché in caso di accoglimento del ricorso la Corte europea difficilmente potrebbe mantenere l'atteggiamento agnostico circa l'assenza di rimedi dichiarato nella sentenza dell'11 giugno 2016 *Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia*.

Indipendentemente dall'esito della causa parallela, la sentenza qui in esame entra comunque in tensione per almeno tre profili con la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale⁵² – ma non con la Costituzione italiana.

Anzitutto, la Corte europea afferma che l'arbitrario diniego di vantaggi finanziari pubblici ai danni di una confessione religiosa, quando tali finanziamenti sono erogati ad altre confessioni, tocca il godimento della libertà religiosa in condizioni di eguaglianza e dunque viola l'art. 9, in combinazione con l'art. 14, della Convenzione, oltre che l'art. 1 del Primo protocollo addizionale, sempre combinato con il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU.

Questa affermazione, che di per sé non è nuova per quanto riguarda la giurisprudenza degli organi della Convenzione⁵³, smentisce patentemente – alla luce del contenuto concreto delle intese stipulate dallo Stato italiano in applicazione dell'art. 8, terzo comma, Cost. – quanto si legge nella sentenza n. 52 del 2016, secondo cui la mancata stipulazione di un'intesa con lo Stato non è “di per sé, incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica, tutelata dall'art. 8, primo comma, Cost.”⁵⁴.

⁵¹ Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 28 giugno 2013, n. 16305; Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 18 novembre 2011, n. 6083.

⁵² Questa valutazione – prudenza della Corte europea e nello stesso tempo “rapporto ... di piena incompatibilità” tra la decisione in esame e la sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016 - è condivisa anche da M. CROCE, *Cinque punti per la discussione*, cit.

⁵³ Già lo aveva riconosciuto la Commissione per i diritti umani nel rapporto del 6 luglio 1994, *Union des Athées c. Francia*, ricorso n. 14635/89, sia in relazione all'art. 9, sia con riferimento all'art. 11 della CEDU, sempre in combinazione con l'art. 14 della CEDU.

⁵⁴ P. CONSORTI, *Alcuni spunti conclusivi*, cit., segnala che su questo punto la sentenza in commento “mette in tensione l'impostazione seguita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 52 del 2016”.

Tuttavia, la tesi secondo cui le condizioni materiali della libertà incidono anche sul pari godimento della libertà⁵⁵ è sicuramente radicata nell'art. 3, secondo comma, Cost., ed è generalmente accolta dalla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla ricordata sentenza n. 193 del 1995.

In secondo luogo, la Corte europea – in linea con i propri recenti precedenti⁵⁶ – nega la discrezionalità piena del potere pubblico quanto alla politica ecclesiastica (ed anzi, probabilmente nega lo stesso concetto di politica ecclesiastica, intesa come atteggiamento di selezione di taluni gruppi religiosi da favorire rispetto ad altri, salva rimanendo, per lo Stato, la grande scelta tra i diversi sistemi di relazioni tra Stato e confessioni: la chiesa di Stato; il regime di separazione; il sistema di accordi).

Anche questa presa di posizione da un lato collide con i passaggi della sentenza n. 52 del 2016 sulla ampia discrezionalità politica del Governo nelle sue determinazioni in ordine alle intese, salvo il controllo politico del Parlamento⁵⁷; dall'altro, è pienamente coerente con il principio costituzionale di laicità elaborato, sul piano interno, dalla giurisprudenza costituzionale, che lo declina anche nei corollari di “equidistanza e imparzialità verso tutte le confessioni”⁵⁸.

In terzo luogo, la sentenza della Corte di Strasburgo censura implicitamente – ma forse in modo non solo implicito⁵⁹ – l'assenza di rimedi giurisdizionali nell'accesso allo status privilegiato (o, se vogliamo, ai privilegi dello status, in particolare al finanziamento). Nel momento in cui la Corte

⁵⁵ Tesi che è centrale nella sentenza della Corte EDU, come giustamente sottolinea P. CONSORTI, *Alcuni spunti conclusivi*, cit., secondo cui “il punto più fecondo della sentenza consista proprio nel passaggio dalla sola considerazione della libertà religiosa alla valutazione delle condizioni giuridiche, procedurali ed economiche che ne rendono possibile l'esercizio”.

⁵⁶ Corte EDU, sentenza 8 aprile 2015, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház e altri c. Ungheria*, ricorso n. 70945/11; sentenza 9 dicembre 2010, *Savez Crkava “Riječ Života” e altri c. Croazia*, ricorso n. 7798/08. In particolare, la successiva sentenza della Corte europea dell'8 giugno 2021, *Ancient baltic religious association Romuva c. Lituania*, ricorso n. 48329/19, afferma che anche nel caso in cui la decisione circa lo status di una confessione è affidata al Parlamento tale decisione deve essere sorretta da motivazioni oggettive e ragionevoli. In precedenza, nella decisione di inammissibilità di data 11 giugno 2001, *Alujer Fernandez and Caballero Garcia c. Spagna*, ricorso n. 53072/99, la Corte EDU aveva sottolineato l'ampio margine di apprezzamento degli Stati in materia di relazione con le confessioni, anche in relazione alla storia e alla trazione del Paese, ed aveva affermato che il sistema concordatario vigente in Spagna, che riservava alla Chiesa cattolica un regime fiscale favorevole, non era in contrasto con gli artt. 9 e 14 della Convenzione e con l'art. 1 del Primo protocollo addizionale; la decisione, però, precisa, tra le condizioni di legittimità del sistema privilegiato, la sussistenza di una giustificazione obbiettiva e ragionevole e la possibilità di concludere accordi analoghi con le altre chiese che lo chiedano. In senso analogo si veda anche la decisione (di inammissibilità) 18 dicembre 2012, *Ásatrúarfélagid c. Islanda*, ricorso n. 22897/08, sempre in tema di finanziamento privilegiato alla confessione religiosa di maggioranza.

⁵⁷ F. ALICINO, *La bilateralità pattizia alla prova dell'eguaglianza* cit., individua “il vero punto di frizione tra Strasburgo e Palazzo della Consulta” nella politicità della decisione sull'intesa, politicità che la Corte costituzionale afferma e la Corte EDU nega.

⁵⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 327 del 2002; analogamente le sentenze n. 329 del 1997 e n. 508 del 2000.

⁵⁹ Non solo implicitamente, se si leggono le considerazioni del capoverso del § 82.

europea dichiara la violazione di una libertà o di un diritto convenzionale in questo accertamento è logicamente contenuto anche il riconoscimento di una posizione giuridica soggettiva sostanziale e questo riconoscimento, a sua volta, porta con sé l'affermazione della necessità che sul piano processuale vi sia una azione.

Anche questa conseguenza è armonica con quanto vale sul piano interno in forza di vincoli costituzionali. L'art. 24, primo comma, e l'art. 113, primo comma, Cost., infatti, correlano ad ogni posizione di diritto o di interesse legittimo un potere di azione e tutelano tale potere come diritto inviolabile⁶⁰.

6. *Qualche considerazione a valle della sentenza* Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia.

Le ricadute della sentenza della Corte europea qui in esame sono molteplici.

Anzitutto, si deve escludere che l'equa soddisfazione accordata alla confessione ricorrente abbia definitivamente risolto il problema della lesione dei diritti convenzionali di cui la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova è titolare.

Anche ammesso che essa rappresenti una adeguata compensazione per la lesione verificatasi per il passato – cosa che sul piano del fatto può essere agevolmente esclusa in base ad ogni ragionevole simulazione del valore atteso del gettito dell'otto per mille IRPEF in ipotesi spettante alla confessione – è certo che tale lesione ha carattere permanente, producendosi fino all'eventuale adeguamento della disciplina legislativa.

Escluso che tale adeguamento intervenga spontaneamente per buona volontà del Parlamento⁶¹, si deve ritenere che la correzione possa essere realizzata dal giudice delle leggi mediante una sentenza additiva.

⁶⁰ Particolarmente nette su questo sono le affermazioni della Corte costituzionale che si leggono nella sentenza n. 26 del 1999, ove si sancisce che “[a]l riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale”, giacché “[i]l principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude .. che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere”.

⁶¹ Questa prognosi è largamente condivisa dai partecipanti al seminario. Ritengo poi improbabile, dal punto di vista politico, che la soluzione possa venire dalla legge generale sulla libertà religiosa, come suggerisce da M.L. LO GIACCO, *“Senza soldi non si canta la messa”: il sistema dell'otto per mille davanti alla Corte di Strasburgo*, in questo volume, ..., perché i progetti di legge in materia, periodicamente riproposti negli ultimi quarant'anni, non hanno portato a nulla.

In verità, già prima dell'ultimo intervento della Corte EDU, la situazione di ineguale libertà derivante dalla esclusione di determinate confessioni religiose dal gettito dell'otto per mille (o da altri benefici accordati dalle intese) avrebbe potuto essere corretta dalla Corte costituzionale almeno in quelle ipotesi in cui la confessione avesse stipulato un'intesa, poi non tradotta in legge. In tale evenienza, infatti, la intesa avrebbe fornito il contenuto dell'addizione normativa, nei termini di una rima obbligata, anzi dell'unica rima possibile. Il problema della "inammissibile eguaglianza", come fu definito in dottrina⁶², derivante dalla asserita impossibilità di estendere ad una confessione senza intesa, con sentenza additiva, la disciplina contenuta nelle leggi di approvazione delle intese con *altre* confessioni, era dunque parzialmente risolubile. Né persuadono i dubbi circa l'utilizzo di una intesa – un accordo di diritto pubblico e non un atto normativo – quale strumento con cui costruire l'innesto normativo. Infatti, la funzione dell'intesa è esattamente quella di dare al legislatore il contenuto della disciplina di regolazione dei rapporti tra Stato e confessione religiosa, tant'è che il disegno di legge di recepimento dell'intesa è considerato emendabile solo entro strettissimi limiti e comunque entro il perimetro dell'intesa stessa. Argomenti contrari all'uso dell'intesa non eseguita come fonte della rima obbligata non si trovano nemmeno nella sentenza n. 206 del 2001 della Corte costituzionale, in cui il rifiuto della Corte di dichiarare illegittima una disposizione correttiva del d.lgs. n. 112 del 1998, nella parte in cui non si conformava all'intesa raggiunta all'interno della Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome, è bensì motivato con l'impossibilità, per la Corte, "di ripristinare la corrispondenza fra il testo su cui è intervenuta l'intesa e il testo legislativo emanato", ma tale impossibilità riposa, verosimilmente, sulla facoltà per il Governo, prevista dalla legge di delega, di discostarsi motivatamente dalla intesa (nel caso specifico tale motivazione era mancata; di qui l'annullamento secco della disposizione).

In ogni caso, dopo la sentenza *Congregazione cristiana dei testimoni di Geova c. Italia*, è certo che la lesione ai diritti convenzionali della confessione ricorrente può e deve essere sanata estendendo alla confessione la previsione dell'intesa – l'ultima stipulata⁶³ – che prevede l'accesso

⁶² Da A. GUAZZAROTTI, *L'«inammissibile» eguaglianza. Diritto ecclesiastico e tecniche legislative di privilegio*, in *Giur. cost.*, 1996, 1644 ss., a commento della sentenza n. 178 del 1996, che aveva dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale diretta ad estendere alla Congregazione cristiana dei testimoni di Geova la disciplina sulla deducibilità fiscali delle erogazioni liberali, prevista dalle leggi di approvazioni delle intese a favore delle singole confessioni stipularie.

⁶³ Verosimilmente l'intesa del 2007, perché quella del 2014 sembra essere rimasta allo stadio di bozza, secondo quanto riferisce P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova cit.*, 135.

all'otto per mille. Tale esito è imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., come integrato dai parametri convenzionali nella interpretazione operata dalla Corte europea, secondo l'indirizzo inaugurato dalle sentenze gemelle n. 348 e 349 del 2007.

L'intervento della Corte, naturalmente, dovrà essere sollecitato in via incidentale e non è difficile immaginare un contenzioso *ad hoc* tra un contribuente che voglia esprimere la scelta dell'otto per mille in favore dei Testimoni di Geova e l'Agenzia delle entrate, che tale possibilità disconosca, oppure un contenzioso tra la confessione e il Ministero delle finanze sull'eventuale rifiuto (o silenzio) dell'amministrazione finanziaria nell'adeguare il modulo delle opzioni relative all'otto per mille inserendo in esso tra i beneficiari anche la Congregazione.

Sempre a valle della sentenza della Corte europea, fuori dal giudicato ma nel cono di luce della interpretazione recata da un precedente che si rivolge all'Italia, rimane la posizione delle confessioni senza intesa.

La Corte europea non sembra escludere *a priori* la legittimità di un controllo interno sulla conformità dell'ordinamento della confessione ai principi dell'ordinamento della Repubblica e non pone in questione, di per sé, il sistema delle intese, anche se essa parrebbe ricondurre tale controllo al momento di riconoscimento della personalità giuridica come ente di culto⁶⁴.

Piuttosto, essa contesta che l'assenza di una disciplina attuativa possa tradursi in una discrezionalità assoluta dell'autorità pubblica.

Anche in questo, come si è detto, vi è un punto di attrito con la motivazione della sentenza n. 52 del 2016; ma è quella decisione ad essere eccentrica rispetto alla dottrina della Corte sulla immediata precettività delle disposizioni costituzionali, dottrina ribadita, dopo la sentenza sulla insindacabilità del rifiuto di avviare le trattative, nelle sentenza n. 214 del 2019 sulla individuazione delle popolazioni interessate alle variazioni territoriali dei comuni, da farsi, in assenza di auspicabili leggi regionali di attuazione, in applicazione diretta dell'art. 133, secondo comma, Cost.⁶⁵.

Ne consegue che, in attesa delle ulteriori indicazioni che potranno venire dalla decisione della causa parallela *UAAR c. Italia*, sarà necessario riprendere la discussione sia sul dogma della

⁶⁴ Va invece osservato che nell'ordinamento italiano i precedenti riconoscimenti pubblici di una confessione religiosa possono passare per forme diverse rispetto alla attribuzione della personalità giuridica, che comunque l'art. 8, terzo comma, Cost., non richiede ai fini della capacità di diritto pubblico di stipulare un'intesa con lo Stato.

⁶⁵ La sentenza chiarisce che “[l]a identificazione di tali popolazioni, infatti, resta pur sempre affidata alla valutazione discrezionale dell'organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi, e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo o di questa Corte”.

insindacabilità⁶⁶ delle determinazioni governative (e parlamentari) sulle intese, sia sull'accesso diretto delle confessioni non stipularie ai singoli benefici accordati dalle leggi di approvazione delle intese.

⁶⁶ Di un “lavoro di riflessione non ... concluso” e della necessità di riprendere il dibattito avviato nel webinar che ha dato origine al presente volume parla anche P. CONSORTI, *Alcuni spunti conclusivi* cit., ...

Alcuni spunti conclusivi

di Pierluigi Consorti, Professore ordinario di Diritto e religione nell'Università di Pisa

Ringrazio quanti sono intervenuti e in particolare il Prof. Croce che ha organizzato questo incontro. Le mie conclusioni odierne sono orientate a disseminare le suggestioni emerse per continuare un dibattito aperto dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'11 giugno 2026. Abbiamo capito che questa pronuncia non costituisce un precedente giuridico volto a condizionare in maniera diretta il sistema italiano delle intese. Infatti non afferma l'esistenza di un diritto generale delle confessioni religiose a ottenere un'intesa, né impone al Parlamento di approvare automaticamente un'intesa sottoscritta dal Governo. Del resto, il caso sottoposto alla Corte presenta un tratto del tutto peculiare, in quanto riguarda un'intesa più volte sottoscritta dal Governo e sottoposta all'esame parlamentare, senza che il Parlamento sia mai giunto ad approvarla o a respingerla definitivamente. La procedura è rimasta effettivamente sospesa per un tempo lunghissimo, senza una decisione chiara e senza un rimedio effettivo.

Questa specificità deve essere tenuta ben presente anche nel confronto con la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, che riguarda una fattispecie diversa: non il mancato completamento di un'intesa già sottoscritta, ma il rifiuto del Governo di avviare le trattative richieste da una confessione religiosa. In questo caso la Corte ritiene che il Governo possa decidere di non rispondere e sostiene che il rimedio giurisdizionale sarebbe attribuito al Parlamento. Com'è noto, ho criticato questa impostazione, ma il punto odierno è un altro. I giudici europei non fondano la condanna sulla base del diritto italiano, ma sulla verifica di una prassi che ha disegnato un sistema sostanzialmente discriminatorio. Come ho già osservato in un primo commento alla decisione, Strasburgo ha trasformato un problema tradizionalmente considerato politico - il mancato completamento di un'intesa - in una questione di uguale libertà religiosa, di non discriminazione e di garanzie procedurali.

Su questa base credo che la riflessione potrebbe proseguire lungo quattro direzioni.

1. Libertà religiosa e trasformazione storica della funzione delle intese

La prima questione riguarda la distinzione tra libertà religiosa delle confessioni e sistema delle intese.

È ovvio che l'art. 8 della Costituzione fonda la libertà religiosa collettiva prescindendo dall'esistenza di un'intesa. Quest'ultima è più semplicemente una condizione necessaria perché il legislatore possa determinare la regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e una confessione religiosa diversa dalla cattolica. L'assenza di un'intesa non limita quindi la libertà delle confessioni religiose. Tuttavia, questa premessa costituzionale deve fare i conti col sistema delle intese che si è concretamente sviluppato dal 1984 ad oggi e che ha progressivamente concentrato all'interno della legislazione pattizia una serie molto ampia di discipline che riguardano materie suscettibili di determinare, in maniera più o meno diretta, l'effettività del godimento di una piena libertà religiosa. Siamo stati educati a considerare le materie miste concentrando l'attenzione soprattutto sul matrimonio, sugli enti, sull'assistenza spirituale e sull'istruzione religiosa. Si tratta, del resto, delle materie tradizionalmente regolate tanto negli accordi con la Chiesa cattolica quanto nelle intese con le altre confessioni religiose. Se però osserviamo l'evoluzione del sistema dopo il 1984, ci accorgiamo che il vero terreno di sviluppo della legislazione pattizia è stato un altro. Le parti sono tornate ripetutamente soprattutto sul riconoscimento dei titoli di studio e, ancor più, sul sistema di finanziamento pubblico delle confessioni religiose, progressivamente modificato e affinato attraverso successive revisioni delle intese.

In questo modo l'intesa finisce anche per svolgere una funzione ulteriore rispetto a quella originariamente immaginata. Non rappresenta più soltanto uno strumento di adattamento della disciplina comune alle esigenze specifiche di una confessione, ma è diventata anche la porta di accesso a un complesso trattamento giuridico differenziato.

Questa evoluzione storica rende oggi più delicata la posizione delle confessioni che restano fuori dal sistema pattizio. Anche ammettendo che esse possano formalmente esercitare la libertà religiosa senza un'intesa, non si può ignorare che la concreta distribuzione di opportunità, vantaggi, facilitazioni e strumenti giuridici dipenda sempre più spesso dalla presenza o dall'assenza di una legge approvativa dell'intesa.

Il punto non è dunque affermare che senza intesa non vi sia libertà religiosa. Bisogna però domandarsi se l'accumulazione di discipline speciali a favore delle confessioni dotate di intese

approvate per legge non abbia prodotto, nel tempo, un vantaggio che ha trasformato la differenziazione in una possibile discriminazione.

È proprio da questo punto di vista che la sentenza europea mette in tensione l'impostazione seguita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 52 del 2016. La politicizzazione della decisione relativa alle trattative ha reso più difficile distinguere tra l'effettiva discrezionalità politica e l'esigenza che, una volta avviata una procedura e raggiunto un accordo, essa si concluda attraverso una decisione riconoscibile, motivata e in qualche modo verificabile.

Nel caso dei Testimoni di Geova non siamo infatti di fronte alla pretesa di ottenere un'intesa. L'intesa era stata raggiunta e sottoscritta. Il problema è costituito dal blocco successivo della procedura: il Parlamento avrebbe potuto anche non approvarla, ma non ha preso una decisione conclusiva. L'assenza di una decisione politica si è così trasformata in un problema giuridico, perché ha lasciato la confessione priva sia dell'esito del procedimento sia di uno strumento effettivo per contestare l'immobilismo dei pubblici poteri.

La sentenza induce quindi a domandarsi quali siano gli strumenti che rendono la libertà religiosa, formalmente garantita, una libertà effettivamente praticabile e goduta. Il richiamo svolto durante il dibattito ai protocolli sanitari è significativo. Quei protocolli furono elaborati e sottoscritti con confessioni dotate e non dotate di intesa, in ragione del bisogno concreto al quale erano chiamati a rispondere. Anche i Testimoni di Geova, intervenuti in un momento successivo, poterono stipulare un protocollo analogo a quello delle altre confessioni. Si tratta di un esempio che mostra come determinati bisogni religiosi possano essere disciplinati attraverso strumenti generali e inclusivi, senza necessariamente subordinare ogni forma di cooperazione all'esistenza di un'intesa.

2. Identità della confessione, giudizio politico e principio di laicità

Una seconda direzione di approfondimento riguarda il diritto delle confessioni religiose a essere considerate sulla base della propria identità, e non soltanto attraverso le rappresentazioni formulate dall'esterno.

Nel dibattito è emersa la possibilità che lo Stato valuti la meritevolezza di una confessione con la stipulazione di un'intesa sulla base di alcune sue convinzioni o pratiche. Nel caso dei Testimoni

di Geova sono state richiamate soprattutto le trasfusioni di sangue, l'obiezione di coscienza al servizio militare e l'astensione dalla partecipazione politica.

Questa impostazione solleva un problema molto serio. Immaginare che lo Stato possa formulare un giudizio politico complessivo sulla confessione e sulla sua meritevolezza di accedere all'intesa rischia di produrre un vulnus al principio di laicità. Lo Stato può certamente verificare il rispetto dell'ordinamento giuridico e intervenire di fronte a comportamenti illeciti. Diversa è però la pretesa di giudicare il valore, l'opportunità o la conformità politica delle convinzioni religiose.

Nel caso in esame, peraltro, l'ordinamento italiano aveva già riconosciuto la personalità giuridica della Congregazione nel 1986, dopo avere esaminato proprio alcune delle questioni successivamente richiamate per giustificare il mancato completamento dell'intesa. Inoltre, il testo sottoscritto non conteneva disposizioni che sottraessero i Testimoni di Geova alla legislazione comune in materia sanitaria, elettorale o militare.

La questione delle trasfusioni, ad esempio, riguarda oggi il diritto all'autodeterminazione terapeutica riconosciuto a ogni persona, indipendentemente dalla motivazione religiosa della scelta. Le situazioni relative ai minori sono affidate alle regole generali e, in caso di conflitto, all'intervento del giudice. Non si comprende quindi in che modo tale convinzione religiosa possa trasformarsi in una ragione permanente per non concludere il procedimento relativo all'intesa.

Analogo ragionamento può essere svolto rispetto alla mancata partecipazione al voto. I Testimoni di Geova la collegano a un principio di neutralità religiosa, che nei loro testi viene accompagnato dall'affermazione della lealtà verso lo Stato, del rispetto delle leggi e dell'adempimento dei doveri fiscali. Si può naturalmente non condividere questa scelta. Più difficile è sostenere che una condotta di astensione, perfettamente lecita quando deriva da ragioni individuali o politiche, acquisti un significato negativo quando è motivata religiosamente.

In questo senso, il diritto all'identità del soggetto collettivo religioso comporta anche il diritto a non essere definito soltanto attraverso categorie, paure o pregiudizi esterni.

La questione non riguarda peraltro solo i Testimoni di Geova. Essa emerge con particolare evidenza ad esempio rispetto alle comunità islamiche. Molte delle ragioni addotte per giustificare l'assenza di trattative stabili con interlocutori musulmani derivano infatti da definizioni dell'islam elaborate all'esterno delle comunità interessate, spesso sulla base di preoccupazioni politiche o securitarie genericamente riferite a un insieme estremamente differenziato di soggetti.

Naturalmente, il riconoscimento dell'autodefinizione religiosa non implica che lo Stato debba accettare senza verifica qualsiasi qualificazione proposta da un gruppo. Significa però che la valutazione pubblica non può essere costruita sulla base di stereotipi o su giudizi relativi alla verità e alla legittimità delle credenze. Lo Stato laico deve restare imparziale nel giudizio sulle concezioni religiose, verificandone i comportamenti alla luce del diritto comune, non la conformità a un modello politico o culturale di religione ritenuta preferibile.

3. Dalla spesa di culto alla non discriminazione nell'accesso al finanziamento pubblico

Il terzo tema mi sembra quello più innovativo dal punto di vista teorico e probabilmente meritevole del maggiore approfondimento.

La Corte europea ha attribuito un peso rilevante all'esclusione dei Testimoni di Geova dal sistema dell'otto per mille. Non si è limitata a considerare questa esclusione come una conseguenza indiretta della mancata intesa, ma l'ha collegata all'art. 14 della Convenzione, letto insieme all'art. 9 e all'art. 1 del Protocollo n. 1. In questo modo la questione del finanziamento pubblico delle confessioni entra direttamente nel campo della non discriminazione.

Come sappiamo, tradizionalmente il finanziamento delle confessioni religiose veniva affrontato attraverso la categoria della "spesa di culto". Lo Stato sosteneva economicamente determinate attività religiose perché riteneva di dover concorrere alla soddisfazione dei bisogni religiosi della popolazione. Le congrue prima e l'otto per mille successivamente appartengono, pur nelle loro profonde differenze, a questa storia. Pertanto, il sistema introdotto dopo la revisione concordataria del 1984 – articolato, come ben noto, lungo i due canali principali della partecipazione alla ripartizione dell'otto per mille e del riconoscimento di agevolazioni fiscali per le erogazioni liberali - e via via esteso alle confessioni religiose con intesa approvata per legge, può essere letto come una trasformazione degli strumenti attraverso i quali lo Stato contribuisce al finanziamento dei bisogni religiosi. Il passaggio da forme di sostegno diretto a meccanismi collegati alla destinazione di una quota dell'imposta non elimina la finalità pubblica del sistema.

La sentenza sembra però introdurre una prospettiva ulteriore. Nel caso in esame, la Corte concentra la propria attenzione soprattutto sull'esclusione dei Testimoni di Geova dall'otto per mille, che qualifica come l'attuale meccanismo di finanziamento dei culti in Italia. A suo avviso il problema

non è più soltanto se e perché lo Stato decida di finanziare le confessioni religiose. Diventa adesso necessario domandarsi in base a quali criteri alcuni soggetti sono ammessi alla distribuzione delle risorse e altri invece esclusi.

Lo Stato non è obbligato dalla Convenzione a creare un sistema di finanziamento pubblico delle confessioni. Quando però decide di istituirlo, non può organizzarne l'accesso attraverso criteri opachi, procedure indefinite o differenziazioni prive di una giustificazione obiettiva e ragionevole. La scelta iniziale di finanziare il fenomeno religioso può rientrare nella discrezionalità statale; la distribuzione concreta delle risorse è invece soggetta al principio di non discriminazione.

Questo passaggio è teoricamente significativo. La materia si sposta, almeno in parte, dalla tradizionale politica ecclesiastica alla tutela dell'uguale libertà.

La Corte europea non vede l'otto per mille soltanto come il contenuto di un eventuale accordo bilaterale, ma come un presidio economico al quale accedono lo Stato, la Chiesa cattolica e un numero crescente di confessioni religiose in forza di leggi basate su intese. La stipulazione di intese è certamente positiva e coerente con il pluralismo religioso. Tuttavia, ogni nuova legge approvata di un'intesa che consente l'accesso all'otto per mille amplia la distanza di queste confessioni rispetto a quelle che continuano a non potervi accedere. Il sistema produce così una forbice progressiva: più cresce il numero delle confessioni ammesse ai benefici, più l'esclusione delle altre necessita di una giustificazione precisa. In assenza della quale, scatta l'ipotesi di discriminazione.

Ecco perché la questione non è più soltanto come lo Stato finanzia le confessioni religiose, ma su quale base decide quali soggetti religiosi possano beneficiare dei fondi pubblici destinati ai bisogni religiosi. È esattamente il problema affrontato nel recente volume DiReSoM, curato da Ryszard Bobrowicz e Giuseppina Scala, *Legalizing Religious Communities. On the Implications of State Funding for Religion, Religious Communities, and Faith-Based Organisations in Europe, 2025*, dedicato alle implicazioni giuridiche del finanziamento pubblico delle comunità religiose in Europa.

Nel caso dei Testimoni di Geova, l'interesse patrimoniale assume inoltre una consistenza particolare perché l'esclusione dall'otto per mille non dipende da un esplicito rifiuto legislativo o da criteri preventivamente stabiliti, ma dalla mancata conclusione di una procedura rimasta per decenni sospesa. Per la Corte, quando l'accesso a un finanziamento pubblico è collegato a un procedimento privo di tempi, criteri e rimedi certi, l'inerzia istituzionale produce direttamente un effetto economico differenziale.

Il punto nuovo della decisione può forse essere formulato in questi termini: non si parla soltanto di una libertà religiosa non pienamente agevolata, ma di una discriminazione religiosa prodotta dalla distribuzione selettiva delle risorse pubbliche. In altre parole, sebbene non esista un diritto originario all'otto per mille, una volta che questo è attribuito a confessioni poste in condizioni comparabili, l'esclusione deve poggiare su ragioni obiettive e su procedure trasparenti.

Questa prospettiva può assumere un rilievo più generale anche a livello europeo. I sistemi di finanziamento delle confessioni sono molto differenti: vi sono imposte ecclesiastiche, contributi pubblici diretti, esenzioni fiscali, sovvenzioni per attività sociali, meccanismi di destinazione di quote tributarie e finanziamenti per gli edifici di culto. La sentenza non uniforma questi modelli e lascia agli Stati un ampio margine di apprezzamento. Suggerisce però che, qualunque sia il modello prescelto, la distribuzione dei benefici deve rispettare il principio di non discriminazione.

Il tradizionale tema della spesa di culto può così essere riletto non soltanto come espressione della volontà statale di sostenere i bisogni religiosi della popolazione, ma anche come problema di trattamento eguale delle confessioni che concorrono a soddisfarli.

4. Oltre il caso: edifici di culto e nuove aree di discriminazione

Un ultimo spunto riguarda le conseguenze che questo modo di ragionare potrebbe produrre in altri settori.

Penso anzitutto agli edifici di culto. La disponibilità di un luogo nel quale una comunità possa riunirsi e celebrare il culto rappresenta una condizione materiale essenziale per l'esercizio collettivo della libertà religiosa. Anche qui il problema non si esaurisce nel riconoscimento astratto della libertà. Esso riguarda la concreta accessibilità degli spazi, le destinazioni urbanistiche, i contributi pubblici, le procedure amministrative e la possibilità di conservare nel tempo la destinazione religiosa degli edifici.

Lo Stato e gli enti territoriali non si limitano a consentire la costruzione dei luoghi di culto, ma spesso intervengono attraverso contributi economici, assegnazioni di aree, agevolazioni fiscali e strumenti urbanistici. Anche queste risorse e opportunità devono essere distribuite secondo criteri trasparenti e non discriminatori.

La questione è particolarmente evidente rispetto alle comunità musulmane. Nel dibattito politico e legislativo italiano riemergono periodicamente tentativi di impedire o rendere più difficile l'esercizio del culto islamico in locali che non abbiano una specifica destinazione urbanistica, anche quando ad altri enti è riconosciuta una maggiore flessibilità nell'utilizzazione degli immobili. In questi casi una regola formalmente urbanistica può produrre un effetto selettivo diretto nei confronti di una determinata comunità religiosa.

Conclusione

La prospettiva aperta dalla sentenza invita allora a osservare non soltanto le limitazioni espresse della libertà religiosa, ma anche le condizioni materiali e giuridiche attraverso le quali essa diventa concretamente esercitabile. La discriminazione può infatti derivare tanto da un divieto quanto dall'esclusione da benefici, risorse, procedure o opportunità che vengono normalmente riconosciuti ad altri soggetti religiosi.

Sotto questo profilo, il caso dei Testimoni di Geova non costituisce soltanto una vicenda eccezionale relativa a un'intesa sottoscritta e mai approvata. Esso diventa un punto di osservazione dal quale rileggere più ampiamente la politica ecclesiastica italiana: il sistema delle intese, il finanziamento pubblico, il riconoscimento degli interlocutori religiosi, i luoghi di culto e le altre forme di cooperazione tra istituzioni e comunità.

La Corte di Strasburgo non impone una soluzione determinata. Non obbliga lo Stato italiano a moltiplicare le intese, né esclude che le confessioni possano essere trattate diversamente quando sussistano ragioni obiettive collegate alle loro specificità. Ricorda però che la discrezionalità politica non può tradursi in arbitrio, inerzia o assenza di responsabilità.

Mi sembra, in conclusione, che il punto più fecondo della sentenza consista proprio nel passaggio dalla sola considerazione della libertà religiosa alla valutazione delle condizioni giuridiche, procedurali ed economiche che ne rendono possibile l'esercizio. Non basta affermare che tutte le confessioni sono egualmente libere. Occorre verificare se gli strumenti predisposti dallo Stato per rispondere ai bisogni religiosi della popolazione siano effettivamente accessibili secondo criteri imparziali.

Il lavoro di riflessione, dunque, non è concluso. La decisione dell'11 giugno apre piuttosto un'agenda di ricerca: sulla trasformazione della funzione delle intese, sui limiti del giudizio politico relativo alle confessioni, sulla dimensione economica della libertà religiosa e sulle nuove forme di discriminazione che possono derivare dall'accesso differenziato alle risorse pubbliche. È su questi temi che il dibattito avviato nel webinar merita, a mio avviso, di continuare.