La sentenza CEDU sull'intesa con i Testimoni di Geova

Una riflessione giuridica a cura di un amico giurista, addetto ai lavori

Il caso e l'esito

La sentenza è stata emessa a seguito del ricorso n. 49687/16, presentato dalla Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova nel 2016 contro la Repubblica italiana, per contrastare l'inerzia delle autorità rispetto alla richiesta di intesa religiosa (art. 8, comma 3, Costituzione), richiesta più volte evasa a partire dal 1977.

La Corte ha rilevato che la procedura italiana per la stipula dell'intesa — che prevede una prima approvazione del Consiglio dei Ministri seguita da una legge da approvare in Parlamento — non è disciplinata da alcun testo legislativo, ma solo da prassi amministrativa: nessun termine per l'esame della richiesta, nessun obbligo di motivare un rifiuto o la mancata apertura delle trattative.

I ricorrenti hanno documentato accordi redatti nel 2000, nel 2007 e nel 2014, mai ratificati dal Parlamento, e hanno lamentato la violazione degli articoli 9, 13 e 14 della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo n. 1, in relazione al mancato accesso all'otto per mille e ai benefici concordatari.

Le motivazioni del Governo italiano e la risposta della Corte

Il Governo ha sostenuto che le posizioni dei Testimoni di Geova sulle trasfusioni di sangue rappresentassero un pericolo reale per la salute pubblica, in particolare dei minori, e che il rifiuto di prestare servizio militare e di votare costituisse un mancato adempimento di doveri civici.

La Corte ha osservato che il Governo non ha fornito alcuna prova che l'opposizione alle trasfusioni costituisca un rischio reale per la salute pubblica. Quanto al servizio militare, ha rilevato che in Italia sia il servizio militare sia quello civile alternativo sono sospesi dal 2005, e che il Governo non ha mai sostenuto che la posizione dei Testimoni di Geova sul voto o sul servizio militare fosse contraria alla legge italiana.

La Corte ha quindi dichiarato all'unanimità la violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9 e con l'art. 1 del Protocollo n. 1, condannando il Governo a 18.000 euro complessivi tra rimborso spese e risarcimento del danno morale.

La dichiarazione concorrente dei giudici Krenc e Chablais

Pur condividendo l'esito, due giudici del collegio — Krenc e Chablais — hanno allegato alla sentenza una dichiarazione concorrente comune, ai sensi dell'art. 45, comma 2, della Convenzione, in parziale disaccordo sul metodo seguito dalla maggioranza.

I due giudici osservano che in Europa non esiste un modello unico di rapporto tra Stato e comunità religiose: distinguono tre categorie di regime (Chiesa di Stato, separazione totale, relazioni concordatarie, quest'ultimo il caso italiano) e riconoscono che tutte e tre sono compatibili con l'art. 9 della Convenzione, senza che spetti alla Corte imporre un modello

specifico. Qualunque modello si scelga, però, lo Stato ha il dovere di stabilire criteri oggettivi e non discriminatori.

Su questa base, i giudici dissenzienti ritengono che la Corte avrebbe dovuto fermarsi all'accertamento dell'assenza di garanzie procedurali sufficienti, senza addentrarsi nel merito delle ragioni del rifiuto. Definiscono questa seconda analisi «estremamente rischiosa e discutibile», perché induce la Corte a formulare valutazioni astratte e decontestualizzate sulle posizioni dottrinali dei Testimoni di Geova, e ritengono che la verifica di compatibilità di quelle posizioni con l'ordinamento giuridico nazionale (paragrafi 93 e 94 della sentenza) esuli dalle competenze della Corte.

I due giudici si interrogano inoltre su una conseguenza implicita: se le argomentazioni sostanziali del Governo avessero convinto la Corte, questa avrebbe respinto il ricorso nonostante l'insufficienza delle garanzie procedurali già accertata? Un esito che renderebbe il rilievo procedurale, di fatto, irrilevante.

Una valutazione personale

Ad avviso di chi scrive, il ragionamento dei giudici di minoranza è condivisibile. La Convenzione non può conferire ai gruppi religiosi il diritto di ottenere l'approvazione parlamentare di un'intesa: la Corte sembra essere incorsa in un errore di incompetenza per materia, non potendo entrare nel merito della scelta italiana di non concludere l'accordo, anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 52/2016, secondo cui qualsiasi decisione governativa sull'apertura, lo svolgimento e la conclusione delle procedure connesse all'intesa rientra nell'attività politica discrezionale, non sindacabile in sede giurisdizionale.

Resta condivisibile, invece, il rilievo della Corte sull'assenza di criteri prevedibili e di garanzie procedurali adeguate a prevenire il rischio di trattamenti discriminatori: l'assenza di parametri oggettivi lascia spazio a un potere puramente discrezionale, difficilmente compatibile con lo stato di diritto.

In altre parole, non è la natura politica del processo di formazione dell'intesa a risultare incompatibile con la Convenzione, ma il rischio di arbitrarietà e di trattamenti discriminatori che l'assenza di criteri produce. L'Italia dovrà adeguarsi a questo principio, ricordando però che il processo dell'intesa resta discrezionale e mai imponibile da un ordinamento sovraordinato.