



## La minoranza alevita e la discriminazione religiosa: la Grande Camera condanna la Turchia per violazione degli Artt. 9 e 14 CEDU

di Tania Pagotto

1. – Il caso *İzzettin Doğan c. Turchia* offre molti stimoli che arricchiscono la giurisprudenza europea sulla relazione tra Stato e Chiese e sulla possibilità di prevedere o meno all'interno dell'ordinamento forme di supporto per una comunità religiosa, senza incorrere in discriminazioni ingiustificate. La sentenza in esame riguarda l'Alevismo, la più ampia minoranza religiosa presente in Turchia: in assenza di statistiche ufficiali, l'*Annual Report 2015*, elaborato dalla Commissione sulla libertà religiosa internazionale degli Stati Uniti ([www.uscirf.gov/countries/turkey](http://www.uscirf.gov/countries/turkey)), riporta che il 15-20% della popolazione turca appartiene a questa confessione (cfr. par. 34-37 sent. in commento). Da una parte, essa incorpora elementi sciiti e sunniti, dall'altra se ne discosta, mutuando aspetti del folklore e della tradizione popolare nazionale e locale.

Se l'Alevismo sia una religione autonoma, una branca minoritaria dell'Islam o una tradizione culturale è una questione molto dibattuta e oltrepassa lo scopo di questo contributo (par. 43-44 sent. in commento; per precedenti della Corte EDU, cfr. *Sinan Işık c. Turchia*, ric. n. 21924/05 – sulla menzione dell'appartenenza religiosa nei documenti di riconoscimento; *Mansur Yalçın et al. c. Turchia*, ric. n. 21163/11 – sui

corsi obbligatori di religione nelle scuole pubbliche; *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turchia*, ric. n. 32093/10 – sull'esenzione dal pagamento dell'elettricità rispetto a luoghi di culto dell'Alevismo). Ai nostri fini, è sufficiente rilevare che il Governo ha negato agli aleviti la possibilità di godere dei servizi religiosi pubblici, di competenza del *Dipartimento Affari Religiosi* e riservati esclusivamente ai musulmani sunniti. Alla base del diniego delle autorità turche, vi è la decisione di classificare la comunità come confraternita islamica («*Sufi order*»), negandone, quindi, la natura di fede religiosa.

2. – Da queste circostanze origina il ricorso alla Corte di Strasburgo: i ricorrenti lamentano una violazione dell'art. 9 CEDU («*Libertà di pensiero, coscienza e religione*») e dell'art. 14 («*Divieto di discriminazione*»), in quanto lo Stato avrebbe riservato un trattamento di favore ai sunniti, escludendo dai medesimi vantaggi tutte le altre minoranze religiose.

Il presente contributo si concentrerà solo su alcuni aspetti delle questioni portate all'esame della Corte EDU e approfondirà, in particolare, gli effetti discriminatori discendenti dalla qualificazione data dal Governo turco, che incidono sullo status della confessione alevita e degradano – in questo caso – la libertà religiosa a mera tolleranza fattuale (spec. par. 6-7). In seguito, affronterà la questione della differenza di trattamento, con riguardo alla legittimità dell'esistenza di eventuali posizioni speciali previste dalle legislazioni nazionali.

3. – *Il RAD e le minoranze religiose in Turchia*. Prima di addentrarci *in medias res* nel commento della sentenza, è utile tratteggiare brevemente il rapporto tra Stato e organizzazioni religiose in Turchia. Il quadro di riferimento è complesso: da una parte, lo Stato turco è descritto come «secolare» dalla Costituzione (art. 2); dall'altra, alcuni tratti della relazione istituzionale con la maggioranza musulmana sunnita sono problematici (cfr. N. Oktem, *Religion in Turkey*, in 2 *BYU Law Review* 10 (2002), 371-404). Ad esempio, il *Dipartimento Affari Religiosi* (d'ora in poi RAD) è un ente di rilevanza costituzionale (art. 136), amministra i servizi religiosi della comunità sunnita, nomina e assume dipendenti pubblici come *muezzin* e *mufti* (ossia le persone che chiamano alla preghiera i fedeli dal minareto nelle ore canoniche e le autorità religiose interpreti del diritto musulmano). Sia l'istituzione stessa che le attività da essa gestite sono finanziate dalla fiscalità generale; tuttavia, i soggetti appartenenti

alle minoranze religiose, tra cui gli aleviti, non possono godere dei relativi benefici, riservati esclusivamente alla fede sunnita (par. 17-28 e 46-47 sent. in commento).

In secondo luogo, l'ordinamento turco non prevede alcun procedimento per la registrazione o il riconoscimento di un'organizzazione religiosa, con conseguenti divieti di varia natura. Tra questi rientrano l'impossibilità di ricevere donazioni dai propri membri, l'esclusione dei *cemevis* aleviti dalla protezione giuridica riservata ad altri luoghi di culto come moschee e chiese, il mancato riconoscimento della personalità giuridica alle comunità religiose in quanto tali e, di conseguenza, l'incapacità di accedere alla tutela giudiziaria se non attraverso le forme di associazioni o fondazioni oltre ad alcuni ulteriori divieti, sanzionati anche penalmente (par. 29-34 sent. in commento). In questo contesto si inseriscono le richieste avanzate dai membri della minoranza alevita allo Stato.

4. – *Le richieste dei ricorrenti.* 203 aleviti hanno sottoposto all'esame della Corte di Strasburgo il mancato soddisfacimento da parte del Governo delle istanze avanzate, connesse all'esercizio del loro culto. La comunità alevita richiedeva che: (a) i servizi religiosi *pubblici* amministrati dal RAD fossero garantiti anche ai cittadini aleviti, in quanto seguaci di una religione differente e autonoma dalla scuola sunnita dell'Islam; (b) i leader religiosi aleviti (*dedes*) fossero riconosciuti dallo Stato e assunti dal RAD; (c) parte dei sussidi incidenti sul budget generale fossero assegnati alla loro comunità; (d) i *cemevis* – letteralmente «case di ritrovo» – fossero identificati come luoghi di culto aleviti, analogamente alle moschee sunnite.

Il rifiuto da parte delle autorità turche di esaudire queste richieste, oggetto di ricorso, rappresenta una violazione degli artt. 9 e 14 CEDU per un duplice motivo: innanzitutto, ricondurre l'Alevismo all'interno delle confraternite islamiche costituisce un'indebita qualificazione della confessione dei ricorrenti, i quali sono assoggettati ad un numero significativo di difficoltà pratiche e divieti di ordine finanziario, organizzativo e strettamente giuridico (v. spec. *supra* par. 3). A ciò consegue, oltretutto, l'esclusione dalla possibilità di usufruire dei servizi religiosi del RAD, riservati ai sunniti (par. 71-77 sent. in commento): le disposizioni legislative inerenti l'accesso a queste agevolazioni favorirebbero la sola confessione sunnita a detrimento degli aleviti, fatto che rappresenta una discriminazione ingiustificata per

motivi religiosi (par. 15, 138-144) e viola l'art. 14 CEDU, letto congiuntamente con l'art. 9.

5. – *Le ragioni del Governo.* A fronte delle circostanze dedotte nel ricorso, il Governo sottolineava l'assenza di interferenza tra la normativa nazionale censurata e la libertà religiosa dei ricorrenti e negava che l'Alevismo fosse una confessione propriamente detta, a causa della sua struttura eterogenea e dell'estrema diversità presente all'interno della comunità in tema di principi morali, cerimonie, regole e riti.

6. – *Sussistenza dell'interferenza e riqualificazione delle istanze dei ricorrenti.* Un punto singolare della sentenza in esame consiste nella tendenza della maggioranza dei giudici a rimodulare la portata delle puntuali richieste dei ricorrenti, esposte nel ricorso e negate dal Governo (v. *supra* par. 4 e par. 89 della sent. in commento). Il Collegio, infatti, focalizza l'analisi su un aspetto che non era stato messo in luce dinanzi alla Corte: l'assenza di una procedura adeguata per il riconoscimento delle minoranze religiose (par. 115-116; cfr. M. Yildirim, *Grand Chamber Judgment in Izzettin Doğan and Others v. Turkey: More Than a Typical Religious Discrimination Case*, in *Strasbourg Observers Blog*, 18 luglio 2016, [www.strasbourgobservers.com](http://www.strasbourgobservers.com)).

Il Giudice europeo riscontra l'interferenza in ragione degli effetti negativi che colpiscono gli aleviti: il rifiuto dello Stato di riconoscere la loro fede mina non solo il finanziamento dell'organizzazione religiosa ma anche l'esistenza stessa (par. 95 sent. in commento). Di fatto, è esclusa ogni possibilità di godere dei benefici derivanti dalla gestione pubblica dei servizi religiosi e l'esercizio del culto è estremamente compromesso a causa dei numerosi divieti esistenti. La Corte, quindi, si addentra nel verificare se l'ingerenza si fondi su ragioni oggettive e proporzionate.

7. – *Giustificazione dell'interferenza.* L'analisi sull'esistenza di una eventuale giustificazione rispetto alla prospettata compressione della libertà religiosa muove dalla riflessione sulla varietà di rapporti tra Stato e Chiese distinguibili negli ordinamenti domestici degli Stati del Consiglio d'Europa. I giudici ricordano, da una parte, il margine di apprezzamento riservato alle autorità nazionali nella scelta delle forme di cooperazione con le comunità religiose e, dall'altra, il fatto che l'area di manovra all'interno della quale la legislazione statale può spaziare non è illimitata: spetta infatti alla Corte EDU valutare la conformità delle misure adottate dai

Parlamenti alla luce della Convenzione (J. Pasquali Cerioli, *La tutela della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, 1-20).

Rispetto alla posizione giuridica dell'Alevismo nell'ordinamento turco, la Corte affronta il profilo della legittimità dell'inclusione dei ricorrenti nella categoria delle confraternite islamiche: individuate le significative caratteristiche che differenziano gli aleviti dalla maggioranza sunnita, ritiene l'azione statale incompatibile con l'obbligo di neutralità, che grava sugli Stati membri nei confronti delle realtà confessionali (par. 124 e 132 sent. in commento). Solamente le più alte autorità spirituali di una organizzazione religiosa hanno il potere di identificare la comunità di appartenenza in un credo, in un altro o in nessuno e definirne autonomamente l'essenza della professione di fede (par. 120-123 sent. in commento). La classificazione operata dallo Stato, non riconoscendo alla comunità alevita la natura religiosa, ne comporta l'emarginazione sociale, la perdita di adeguata protezione giuridica e la compressione della manifestazione della libertà religiosa. La Turchia ha, quindi, oltrepassato il margine di apprezzamento statale e violato l'art. 9.

8. – *Le doglianze dei ricorrenti e la valutazione della Corte.* Con riferimento all'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9, i ricorrenti affermano che l'esigenza di tutela e la necessità di servizi religiosi pubblici propri della comunità alevita sono comparabili a quelle dei cittadini sunniti. A differenza di questi ultimi, tuttavia, essi non ricevono servizi e benefici pubblici dal RAD e per questo lamentano di subire una disparità di trattamento ingiustificata.

Lo Stato convenuto tenta di esporre alcuni fattori che dimostrerebbero la legittimità dell'operato del RAD: i servizi religiosi sono generali e prescindono dalle varie denominazioni confessionali, i ministri sono assunti in base a parametri oggettivi e i *cemevis* non sono assimilabili a luoghi di culto, essendo invece meri luoghi di riunione (par. 78-88 sent. in commento).

A questo proposito, la Corte osserva che la Convenzione non richiede agli Stati membri di creare una cornice normativa *ad hoc* per favorire o sostenere le Chiese. Tuttavia, qualora il Governo attribuisca ad una comunità – in questo caso la corrente sunnita della religione musulmana – uno status speciale è

conseguentemente necessario che l'azione statale assicuri pari opportunità a tutte le confessioni (par. 164 e ss. sent. in commento).

Tracciato questo breve quadro teorico, la Grande Camera verifica se l'esclusione degli aleviti dal godimento dei benefici in oggetto sia conforme alla Convenzione. In particolare, sono rilevanti due aspetti del principio di non discriminazione: in linea generale, affinché si configuri una violazione dell'art. 14, è necessario che la differenza di trattamento riguardi «*persons in relevantly similar situations*» e non sia accompagnata da una giustificazione oggettiva e ragionevole (par. 156 sent. in commento); nello specifico, il divieto di discriminazione coinvolge non solo i diritti e le libertà espressamente contemplate nella Convenzione e nei Protocolli addizionali, ma abbraccia anche *ogni* altro diritto aggiuntivo garantito dallo Stato, se rientrante «nell'ambito» di una disposizione della CEDU, in questo caso l'art. 9 (par. 158 sent. in commento).

La Corte accoglie la tesi dei ricorrenti: il Governo non è riuscito a dimostrare né la ragionevolezza né la giustificazione della disparità di trattamento giuridico esistente tra sunniti e aleviti e, inoltre, non ha esposto esaustivamente le ragioni per negare i benefici richiesti dai ricorrenti e concessi esclusivamente alla confessione maggioritaria (par. 181 sent. in commento). In conclusione, nel momento in cui uno Stato preveda una condizione di favore per una confessione religiosa, è illecito per contrasto con gli artt. 9 e 14 escludere altre confessioni che versano in situazioni analoghe.

9. – Il metodo con cui la Corte accosta sunniti e aleviti per vagliare le misure legislative nazionali alla luce del principio di uguaglianza è stato oggetto di critica da parte dei redattori delle opinioni separate: il motivo principale del dissenso è la diversa lettura data dai giudici Villiger, Keller e Kjølbrot della posizione della religione musulmana sunnita nel contesto istituzionale turco. I tre giudici considerano che «*the Sunni interpretation of Islam – which is supported by the RAD – acts as a de facto “State religion” in Turkey, even though it is not recognised by the Government*» (Villiger e altri, *partly dissenting e partly concurring opinion*, par. 23-26 sent. in commento). Ciò non violerebbe di per sé la Convenzione: in effetti, la Corte EDU e, prima, la Commissione, sin dal caso *Darby* hanno affermato che «*a State Church system cannot in itself be considered to violate Article 9 of the Convention. In fact, such a system*

*exists in several Contracting States and existed there already when the Convention was drafted and when they became parties to it*. Cionondimeno, è necessario che gli Stati «include specific safeguards for the individual's freedom of religion» (*Darby c. Svezia*, ric. n. 11581/85, par. 45). Tale circostanza fa assumere una diversa forma alla verifica della sussistenza di una discriminazione irragionevole: quest'ultima, infatti, deve avvenire mediante il raffronto tra due trattamenti diversi previsti per fattispecie che, invece, sono analoghe e dovrebbero pertanto essere regolate dal medesimo regime giuridico.

La Grande Camera mette in relazione la condizione giuridica degli aleviti, che non sono destinatari dei servizi *pubblici* amministrati dal RAD, con quello della comunità musulmana sunnita, considerata privilegiata perché, di contro, beneficia di tali prestazioni (par. 166-170 sent. in commento). Secondo i giudici di minoranza, argomentare sull'asserita discriminazione comparando sunniti e aleviti rispetto al godimento di servizi pubblici trascura, in realtà, l'essenza del caso in esame: «the core legal problem raised by this case, but not sufficiently addressed by the Court in the judgment, is whether it can be regarded as compatible with the Convention for one religion, in this case the Sunni interpretation of Islam, to occupy a privileged position within Turkey for historical and cultural reasons» (Villiger e altri, cit., par. 23 sent. in commento).

10. – I tre giudici evidenziano che sarebbe stato giuridicamente più corretto stabilire il confronto tra la posizione degli aleviti con quello delle altre confessioni religiose che, come gli aleviti, non usufruiscono di servizi religiosi pubblici: «we find it problematic to compare the applicants' situation with that of the beneficiaries of the religious public service provided by the RAD, as those services are of interest only to persons adhering to the Sunni interpretation of Islam as supported by the RAD. To conclude, the applicants' situation should have been compared, in our view, with that of other religious groups in relation to which they may certainly claim to be in an analogous or comparable situation as regards the rights and privileges granted under the domestic legislation to religions or religious groups» (Villiger e altri, cit., par. 27-28). In effetti, con particolare riferimento ad altre minoranze religiose, gli aleviti sono comunque in condizione di ingiustificato svantaggio: ad esempio, a differenza di chiese cristiane e sinagoghe, i *cemevis* aleviti non sono classificati come luoghi di culto, essendo di conseguenza esclusi



dall'esenzione dal pagamento dell'energia elettrica (cfr. par. 25, 80-81 e Villiger e altri, cit., par. 15-28 sent. in commento; v. anche i precedenti cit. *supra*, par. 1; *Cumburiyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turkey*, ric. n. 32093/10, par. 41). Fatta rientrare, dunque, la fattispecie in esame nell'ambito dell'art. 9 e raffrontando la minoranza alevita con altre minoranze non beneficiarie di servizi pubblici, la Corte avrebbe potuto dichiarare la sussistenza di una discriminazione, senza coinvolgere la delicata questione della possibilità per uno Stato di riservare un trattamento speciale ad una confessione religiosa, aspetto che è stato oggetto di disputa all'interno della Corte.

11. – Al di là delle note di criticità, fonte di discussione nel Collegio stesso, è interessante notare che la sentenza in esame mette in luce che la libertà religiosa nel sistema della Convenzione richiede una protezione intensa per le confessioni di minoranza. In questo spirito, potrebbe forse spiegarsi l'atteggiamento iniziale della Corte di riqualificare l'oggetto del ricorso (cfr. *supra*, par. 6), azione peraltro criticata dalle opinioni separate (Villiger e altri, cit., par. 5 sent. in commento), richiamando l'attenzione sull'importanza dell'esistenza di norme statuali volte al riconoscimento positivo delle comunità religiose minoritarie.

In effetti, agli aleviti non sarebbe impedito *in via di fatto* l'esercizio del culto secondo la concezione e interpretazione dell'Islam loro propria (par. 14, 35-37 sent. in commento; cfr. Villiger e altri, *partly dissenting* e *partly concurring*, par. 10-11; Silvis, *dissenting*, pag. 77; Vehabović, *dissenting*, pag. 80 della sent. in commento): «it is clear from the undisputed facts and is generally accepted that a large Alevi community exists in Turkey which performs the cem ceremony, a fundamental element of the Alevi faith, in the cemevis» (par. 123 ma v. anche 43, 91 e 123 e 125 sent. in commento).

Tuttavia, lo Stato non avrebbe *sufficientemente* protetto la libertà religiosa essendosi limitato, per diversi aspetti, ad una mera tolleranza fattuale: ad esempio, la legge n. 677 del 30 novembre 1925 ordina, *inter alia*, la chiusura di monasteri, tombe e luoghi di culto anche della confessione di appartenenza dei ricorrenti e vieta l'uso di alcuni titoli, tra cui *dede* (cfr. par. 52 sent. in commento), comminando la pena della reclusione e la pena pecuniaria in caso di violazione. Anche se, secondo le dichiarazioni del Governo, la legge è formalmente in vigore ma non è attualmente



applicata (par. 52 e 84; cfr. anche Villinger e altri, *partly dissenting e partly concurring opinion* della sent. in commento, al par. 12), la Corte ritiene che in ogni caso le limitazioni giuridiche poste in capo ai ricorrenti ostacolano il *pieno* godimento dei loro diritti, scaturenti dall'art. 9 CEDU: «the Court has serious doubts as to the ability of a religious group that is thus characterised to freely practise its faith and provide guidance to its followers without contravening the aforementioned legislation. As to the tolerance allegedly shown by the Government towards the Alevi community, the Court cannot regard this as a substitute for recognition» (par. 127 sent. in commento).

Un approccio «sostanzialistico» di questa natura, nello scrutinio di legittimità della legislazione nazionale alla luce della Convenzione, potrebbe portare ad interessanti sviluppi nel sistema di protezione dei diritti proprio del Consiglio d'Europa, se unito ad una solida motivazione, che legittimi l'azione della Corte. La devoluzione della decisione del ricorso effettuato dagli aleviti da parte della Sezione designata alla Grande Camera segnala sicuramente la complessità e la delicatezza di questo caso, che rappresenta comunque un tentativo di rafforzare una tutela effettiva della libertà religiosa.