

CLAUDIA MORINI

### *L'evoluzione della libertà religiosa nel diritto internazionale*

**Abstract:** *Over the past decades the protection of the right to religious freedom has been recognized at universal and at regional level. Nowadays, in the international scenario there are several legally binding instruments dealing with freedom of religion as well as different mechanisms aimed at monitoring and protecting this fundamental human right. This paper will thus examine all the relevant international and regional legal instruments in the field of religious freedom.*

**Keywords:** Religious Freedom; United Nations; Regional Organizations; Human Rights.

#### 1. *Introduzione*

Il diritto alla libertà religiosa è uno dei diritti umani più antichi. Tra gli eventi cruciali per il suo riconoscimento vi sono sia le guerre di religione del XVI e XVII secolo sia l'avvento dell'Illuminismo.<sup>1</sup> La pace religiosa di Augusta del 25 settembre 1555, con la quale venne sancita la divisione di fatto del Sacro Romano Impero tra cattolici e luterani e si affermò l'importante principio *cuius regio, eius religio* storicamente rappresentò un momento cruciale per l'affermarsi della libertà in parola.<sup>2</sup>

Il trattato di Osnabrück del 24 ottobre 1648, che insieme al trattato di Münster sancì la pace di Westphalia che pose fine alla sanguinosa guerra dei trent'anni, includeva una clausola con la quale si limitava il potere dei sovrani territoriali di decidere la religione dei loro sudditi. In base all'art. V (31) e (32) del trattato, infatti, i sovrani dovevano rispettare lo *status quo* religioso esistente al 1624. Questa forma di tolleranza religiosa, seppur limitata, fu poi sviluppata dai filosofi illuministi costituì la base anche per l'elaborazione dei primi documenti in materia di diritti umani del XVIII secolo.

Un successivo passaggio importante si ebbe con la conferenza di Parigi del 1919, quando, cessato il primo conflitto mondiale, tra le maggiori preoccupazioni vi fu quella di tutelare le minoranze religiose all'interno delle nuove realtà territoriali dell'Europa

---

<sup>1</sup>Cfr. C. WALTER, *Religion or Belief, Freedom of, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, aggiornato a gennaio 2008, in [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com).

<sup>2</sup>Per una ricostruzione storica completa vedi M.D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

dell'Est e Centrale. Esempio in proposito fu il *Minorities Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Poland* del 28 giugno 1919, il cui art. 2 disponeva che «[a]ll inhabitants of Poland shall be entitled to the free exercise, whether public or private, of any creed, religion or belief, whose practices are not inconsistent with public order or morals». Il successivo art. 7 tutelava poi la popolazione polacca anche contro possibili forme di discriminazione su base religiosa.

Il diritto alla libertà religiosa fu uno dei primi a essere articolato nel secondo dopoguerra, essendo quella religiosa una delle quattro libertà fondamentali cui aveva fatto già riferimento il presidente americano Roosevelt nella *Declaration by United Nations* del 1942.<sup>3</sup> A partire da questo momento storico, la protezione della libertà religiosa fu scissa da quella delle minoranze, cui sino a quel momento era stata strettamente connessa, e si affermò come diritto umano autonomo nell'ambito dei diversi strumenti giuridici vincolanti e non, che nel tempo furono adottati.

## 2. La libertà religiosa nel diritto internazionale contemporaneo

L'inclusione della libertà di credo nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948 non fu mai contestata; ciò nonostante, la stesura del futuro art. 18 della dichiarazione non fu semplice, in quanto difficoltà emersero per pervenire ad una definizione uniforme di "libertà religiosa".<sup>4</sup>

I problemi principali riguardarono sia la protezione di quei credo non direttamente legati all'esercizio di un culto, incluso l'ateismo, sia la definizione di possibili restrizioni all'esercizio di tale libertà che le stesse condizioni perché tali restrizioni fossero ritenute legittime. Anche la questione del proselitismo, unitamente alla possibilità per gli individui di cambiare credo fu oggetto di accesi dibattiti. L'inclusione nel testo del riferimento a "pensiero e coscienza" fece in modo di superare l'*empasse* legata a credi non strettamente religiosi e all'ateismo; anche l'espressa menzione della possibilità di cambiare credo venne infine inclusa nel testo.

---

<sup>3</sup> Cfr. 1942: *Declaration of the United Nations*, in <http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1942-declaration-united-nations/>.

<sup>4</sup> Sulla stesura dell'art. 18 della dichiarazione vedi M. SCHEININ, *Article 18*, in G. ALFREDSSON - A. EIDE, eds., *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, Boston-London, The Hague, 1999, pp. 379-382; EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, cit., pp. 183-193.

L'evoluzione della libertà religiosa

Nonostante il raggiungimento di alcuni obiettivi condivisi, molte questioni rimasero aperte, ivi inclusa quella relativa all'interpretazione che alcuni stati avrebbero poi dato del contenuto del testo approvato. Se, però, all'epoca non ci si soffermò troppo sul tentativo di risolvere tali divergenze, fu perché si pensava di affrontarle e risolverle in un successivo documento dal carattere giuridicamente vincolante.

Di fatto, comunque, tale prospettiva restò disattesa in quanto l'art. 18 del *Patto sui diritti civili e politici* del 1966, la prima norma internazionale vincolante in materia di libertà religiosa, non fece più esplicita menzione, ad esempio, del diritto di poter cambiare religione, diritto riconosciuto nella dichiarazione del 1948, ma si limitò a statuire un più generico diritto di «avere o di adottare una religione o un credo di propria scelta».<sup>5</sup>

Nel tempo, le lacune all'epoca lasciate a livello normativo sono state in parte colmate dall'attività del Comitato sui diritti umani, in particolare grazie al *General Comment No. 22(48)* del 20 luglio 1993.<sup>6</sup> In esso, il comitato ha evidenziato l'ampia portata del diritto in esame, affermando, senza lasciare ombra di dubbio, che «[a]rticle 18 protect theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief. The terms 'belief' and 'religion' are to be broadly construed» (par. 2).<sup>7</sup> Inoltre, si afferma che «[a]rticle 18 is not limited in its application to traditional religions and belief with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions» (par. 2).<sup>8</sup>

Un altro importante riferimento contenuto nel *General Comment* è quello fatto al divieto di discriminazione per motivi religiosi. Al par. 9, infatti, il comitato ha statuito che «[t]he fact that a religion is recognized as a State religion or that it is established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant,

---

<sup>5</sup>Cfr. *International Covenant on Civil and Political Rights*, GA/RES/2200A, XXI, December 16, 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976. Per una ricostruzione della fase di elaborazione dell'art. 18 del patto, cfr. M.J. BOSSUYT, *Guide to the Travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1987, pp. 351-371.

<sup>6</sup>Vedi HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment 22, Article 18* (Forty-Eight Session, 1993) (d'ora in avanti CCPR/C/21/Rev.1/Add. 4) adottato il 20 luglio 1993. In dottrina vedi, tra gli altri, B.G. TAHZIB, *Freedom of Religion or Belief*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1996, pp. 249-375; EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, cit., pp. 207-226.

<sup>7</sup>Cfr. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 4.

<sup>8</sup>*Ibid.*

including articles 18 and 27, nor in any discrimination against adherents to other religions or non-believers. In particular, certain measures discriminating against the latter, such as measures restricting eligibility for government service to members of the predominant religion or giving economic privileges to them or imposing special restrictions on the practice of other faiths, are not in accordance with the prohibition of discrimination based on religion or belief and the guarantee of equal protection under article 26».<sup>9</sup>

Proseguendo nell'analisi degli strumenti giuridici internazionali che hanno affrontato la questione della libertà religiosa, del 25 novembre 1981 è la *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo*.<sup>10</sup> Si tratta dell'unico strumento internazionale che si occupa specificamente dell'intolleranza e della discriminazione per motivi religiosi. Nel *Preambolo* si chiarisce subito che la religione e il credo, per l'individuo che li professi, sono tra gli elementi fondamentali della propria concezione della vita. Alla religione e al credo viene attribuito un significato olistico che permea tutta l'esistenza dell'individuo/credente; essi contribuiscono a plasmare l'identità degli individui, creando un profondo senso di lealtà e attaccamento anche alla comunità religiosa di riferimento. Questi sentimenti sono basati sulla profonda condivisione di valori, norme etiche, pratiche e visione del mondo.

Nella dichiarazione, inoltre, alla statuizione sulla libertà religiosa in generale contenuta nell'art. 1, in base al quale «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Questo diritto include la libertà di professare una religione o qualunque altro credo di propria scelta, nonché la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo, sia a livello individuale che in comune con altri, sia

<sup>9</sup>*Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*, A/RES/36/55, November 25, 1981, art. 6.

<sup>10</sup> Cfr. *ibid.* Sulla dichiarazione, si rimanda a N. LERNER, *Incitement to Hatred and the 1981 United Nations Declaration on Religion or Belief*, in M.D. EVANS - P. PETKOFF - J. RIVERS, eds., *The Changing Nature of Religious Rights under International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 80 e ss.; M. WIENER, *Interpretation of the 1981 Declaration through the Mandate Practice of the United Nations Special Rapporteur on Religion or Belief*, *ibid.*, p. 51 e ss.; B.G. TAHZIB, *Freedom of Religion or Belief*, cit., pp. 122-212; EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, cit., pp. 227-261; D. SULLIVAN, *Advancing the Freedom of Religion or Belief Through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination in AJIL*, LXXXII, 1988, p. 487 e ss.; B. DICKSON, *The UN and Freedom of Religion*, in «International and Comparative Law Quarterly», XLIV, 1995, p. 327 e ss., in specie pp. 344-352.

L'evoluzione della libertà religiosa

in pubblico che in privato, per mezzo del culto e dell'osservanza di riti, della pratica e dell'insegnamento. 2. Nessun individuo sarà soggetto a coercizioni di sorta che pregiudichino la sua libertà di professare una religione o un credo di propria scelta. 3. La libertà di professare la propria religione o il proprio credo potrà essere soggetta alle sole limitazioni prescritte dalla legge e che risultino necessarie alla tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della sanità pubblica o della morale o delle libertà e dei diritti fondamentali altrui», si affianca quella sul divieto di discriminazione contenuta nell'art. 2 che recita: «1. Nessun individuo può essere soggetto a discriminazioni di sorta da parte di uno stato, un'istituzione, di un gruppo o di un qualsiasi individuo sulla base della propria religione o del proprio credo. 2. Ai fini della presente dichiarazione, l'espressione "intolleranza e discriminazione fondate sulla religione o il credo" sta a significare ogni forma di distinzione, di esclusione, di restrizione o di preferenza basate sulla religione o il credo, avente per scopo o per effetto la soppressione la limitazione del riconoscimento, del godimento o dell'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di eguaglianza».

La maggiore novità rispetto ai documenti precedenti è la formulazione dell'art. 6 che contiene un catalogo delle specifiche forme in cui la libertà di religione può manifestarsi: «In conformità all'articolo 1 della presente dichiarazione e previa riserva delle disposizioni del paragrafo 3 del suddetto articolo, il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di credo include, tra l'altro, le libertà seguenti: a) la libertà di professare un culto e di tenere riunioni connesse ad una religione o a un credo, e di istituire e mantenere luoghi a tali fini; b) la libertà di fondare e di mantenere appropriate istituzioni di tipo caritativo o umanitario; c) la libertà di produrre, acquistare ed usare, in misura adeguata, gli oggetti necessari ed i materiali relativi ai riti e alle tradizioni di una religione o di un credo; d) la libertà di insegnare una religione o un credo in luoghi adatti a tale scopo; e) la libertà di sollecitare e di ricevere contributi volontari, di natura finanziaria e di altro tipo, da parte di privati e di istituzioni; f) la libertà di formare, di nominare, di eleggere, di designare per successione gli appropriati leaders, in conformità ai bisogni e alle norme di qualsiasi religione o credo; g) la libertà di rispettare i giorni di riposo e di celebrare le festività ed i riti di culto secondo i precetti della propria religione o credo; h) la libertà di istituire e di mantenere comunicazioni

con individui e comunità in materia di religione o di credo, a livello nazionale ed internazionale». <sup>11</sup>

### 3. *Lo Special Rapporteur on Freedom of Religion and Belief delle Nazioni Unite*

Dal 1986 sul rispetto della *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo* "vigila" lo UN Special Rapporteur on freedom of religion or belief. <sup>12</sup> Dal momento della sua istituzione, lo Special Rapporteur ha presentato circa cento rapporti alla commissione per i diritti umani, all'assemblea generale, al consiglio per i diritti umani nonché nell'ambito di numerose conferenze in tutto il mondo. Con la sua attività, questa figura ha nel corso degli anni applicato, interpretato e contribuito a sviluppare il contenuto della dichiarazione del 1981. Dal marzo 1986 a oggi, si sono succeduti quattro Special Rapporteurs, ognuno dei quali ha diversamente contribuito all'applicazione e interpretazione della dichiarazione. <sup>13</sup>

Quanto al mandato di questa figura di garanzia, sono identificabili le seguenti attività: «To promote the adoption of measures at the national, regional and international levels to ensure the promotion and protection of the right to freedom of religion or belief; to identify existing and emerging obstacles to the enjoyment of the right to freedom of religion or belief and present recommendations on ways and means to overcome such obstacles; to continue her/his efforts to examine incidents and governmental actions that are incompatible with the provisions of the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief and to recommend remedial measures as appropriate; to continue to apply a

---

<sup>11</sup>*Declaration on the Elimination of All Forms of intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*, art. 6.

<sup>12</sup>Vedi la risoluzione della Commission on Human Rights 1986/20, con la quale venne istituito lo Special Rapporteur on religious intolerance e le risoluzioni dello Human Rights Council 6/37, 14/11 e 22/20. Nel 2000, la commissione decise di cambiare il nome del mandato in Special Rapporteur on freedom of religion or belief, dicitura che fu in seguito approvata dalla decisione dell'ECOSOC 2000/261 e sostenuta dalla risoluzione dell'assemblea generale 55/97. Vedi, di recente, H. BIELEFELDT, *The Politics of International Religious Freedom: Remarks by the UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief*, in M. LUGATO, a cura di, *La libertà religiosa secondo il diritto internazionale e il conflitto globale dei valori*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 67 e ss.

<sup>13</sup>Sono Mr. Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro (marzo 1986-marzo 1993); Mr. Abdelfattah Amor (aprile 1993-luglio 2004); Mss. Asma Jahangir (agosto 2004-luglio 2010) e Mr. Heiner Bielefeldt (da agosto 2010 a oggi). Cfr. il sito <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>.

L'evoluzione della libertà religiosa

gender perspective, inter alia, through the identification of gender-specific abuses, in the reporting process, including in information collection and in recommendations».<sup>14</sup>

Per portare a termine il suo mandato istituzionale, lo Special Rapporteur può attivarsi nei seguenti modi: «a) Transmits urgent appeals and letters of allegation to States with regard to cases that represent infringements of or impediments to the exercise of the right to freedom of religion and belief; b) undertakes fact-finding country visits; c) submits annual reports to the Human Rights Council, and General Assembly, on the activities, trends and methods of work».<sup>15</sup>

#### 4. La libertà di religione negli strumenti giuridici regionali

Dopo questa breve panoramica sul contesto universale, veniamo ora a delineare il contenuto della libertà di religione nei principali strumenti in materia di protezione dei diritti umani adottati a livello regionale. Oltre alla *Dichiarazione universale* del 1948 (art. 18), al *Patto sui diritti civili e politici* del 1966 (art. 18) e alla *Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo* del 1981 (art. 1), infatti, la libertà religiosa è stata riconosciuta come meritevole di tutela in numerosi strumenti giuridici a carattere regionale:<sup>16</sup> la *Convenzione americana sui diritti dell'uomo* del 1969, la *Carta africana sui diritti umani e dei popoli* del 1986, la *Carta araba sui diritti dell'uomo* del 2004, la *Dichiarazione dell'ASEAN sui diritti umani* del 2012, la *Convenzione del Commonwealth degli stati indipendenti sui diritti umani e le libertà fondamentali* (convenzione CIS) del 1995<sup>17</sup> e la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* del 1950.

---

<sup>14</sup>A. SHAHEED, *Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief*, in <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>.

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>Sul fenomeno della regionalizzazione dei diritti, vedi, tra gli altri, G. GIOFFREDI, *La condizione internazionale del minore nei conflitti armati*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 9 e ss.

<sup>17</sup>Del 2013 è la nuova *Charter of the Commonwealth*, nella cui sezione IV, dedicata a *Tolerance, Respect and Understanding*, si afferma: «We emphasise the need to promote tolerance, respect, understanding, moderation and religious freedom which are essential to the development of free and democratic societies, and recall that respect for the dignity of all human beings is critical to promoting peace and prosperity. We accept that diversity and understanding the richness of our multiple identities are fundamental to the Commonwealth's principles and approach». Cfr. <http://thecommonwealth.org/commonwealth-charter-section/tolerance-respect-and-understanding#sthash.3b8iHYxv.dpuf>.

Nella *Convenzione americana sui diritti dell'uomo* (ACHR) adottata a San José (Costa Rica) il 22 novembre 1969,<sup>18</sup> l'art. 2 statuisce che «1. Everyone has the right to freedom of conscience and of religion. This right includes freedom to maintain or to change one's religion or beliefs, and freedom to profess or disseminate one's religion or beliefs, either individually or together with others, in public or in private. 2. No one shall be subject to restrictions that might impair his freedom to maintain or to change his religion or beliefs. 3. Freedom to manifest one's religion and beliefs may be subject only to the limitations prescribed by law that are necessary to protect public safety, order, health, or morals, or the rights or freedoms of others. 4. Parents or guardians, as the case may be, have the right to provide for the religious and moral education of their children or wards that is in accord with their own convictions».

La *Carta africana sui diritti umani e dei popoli*, adottata a Nairobi (Kenya) il 28 giugno 1981,<sup>19</sup> all'art. art. 8 prevede invece che «[f]reedom of conscience, the profession and free practice of religion shall be guaranteed. No one may, subject to law and order, be submitted to measures restricting the exercise of these freedoms».

La *Carta araba sui diritti dell'uomo*, adottata dalla Lega degli stati arabi il 22 maggio 2004 (che ha sostituito quella previgente del 1994),<sup>20</sup> all'art. 30 enuncia che «1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion and no restrictions may be imposed on the exercise of such freedoms except as provided for by law. 2. The freedom to manifest one's religion or beliefs or to perform religious observances, either alone or in community with others, shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a tolerant society that respects human rights and freedoms for the protection of public safety, public order, public health or morals or the fundamental rights and freedoms of others. 3. Parents or guardians have the freedom to provide for the religious and moral education of their children».

---

<sup>18</sup>Il testo, entrato in vigore il 18 luglio 1978, è stato pubblicato in OAS Treaty Series 36. Vedi anche [https://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.htm](https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm).

<sup>19</sup>Cfr. *African Charter on Human and People's Right*, in <http://www.achpr.org/instruments/achpr/>. La carta è entrata in vigore il 21 ottobre 1986.

<sup>20</sup>Per la versione in inglese, cfr. *League of Arab States, Arab Charter on Human Rights*, May 22, 2004, in <http://hrlibrary.umn.edu/instate/loas2005.html>. La carta revisionata è entrata in vigore il 15 marzo 2008.

L'evoluzione della libertà religiosa

Nel continente asiatico, l'*ASEAN Human Rights Declaration*, adottata il 18 novembre 2012 a Phnom Penh (Cambogia),<sup>21</sup> all'art. 22 statuisce che «[e]very person has the right to freedom of thought, conscience and religion. All forms of intolerance, discrimination and incitement of hatred based on religion and beliefs shall be eliminated».

La *Convenzione del Commonwealth degli Stati indipendenti sui diritti umani e le libertà fondamentali* (Convenzione CIS), firmata a Minsk (Bielorussia) il 26 maggio 1995,<sup>22</sup> prevede all'art. 10 che «1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and faith. This right shall include freedom to choose one's religion or belief and freedom, either alone or in community with others, to engage in religious worship, attend and perform religious and ritual ceremonies and act in accordance with them. 2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety, public order, public health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others».

Da ultimo, menzioniamo l'art. 9 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, che così dispone: «1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance. 2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others».<sup>23</sup>

Ciò che emerge ad una prima analisi complessiva di questi strumenti internazionali, sia a carattere universale che regionale, è la struttura prevalentemente tripartita della

---

<sup>21</sup>Cfr. *ASEAN Human Rights Declaration (AHRD) and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the AHRD and Its Translations*, in <http://www.asean.org/wpcontent/uploads/images/resources/ASEAN%20Publication/2013%20%287.%20Jul%29%20%20ASEAN%20Human%20Rights%20Declaration%20%28AHRD%29%20and%20Its%20Translation.pdf>.

<sup>22</sup>La convenzione è entrata in vigore l'11 agosto 1998. Cfr. *CIS Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, Signed in Minsk, Belarus, on 26 May 1995 by all CIS Member States, in <http://www.unhcr.org/protection/migration/4de4eef19/cis-convention-human-rights-fundamental-freedoms.html>.

<sup>23</sup>*Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Roma, 4 novembre 1950, art. 9.

libertà in esame. In primo luogo vi è l'affermazione del diritto alla libertà di "pensiero, coscienza e religione"; il secondo passaggio riguarda invece le forme di manifestazione di tale libertà, sia nella sua componente individuale che collettiva; infine, il terzo e ultimo aspetto è quello relativo alle limitazioni cui tale libertà può essere soggetta.

Dunque, il primo elemento da analizzare è l'affermazione stessa del diritto alla libertà religiosa. I tre strumenti delle Nazioni Unite e la convenzione europea adottano la medesima definizione: «Ogni individuo ha il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e di religione». Similmente il testo della convenzione CIS, che alla parola "religione" si limita a sostituire la parola "fede". La convenzione americana contempla solo la libertà di coscienza e religione, includendo invece quella di pensiero nel successivo articolo riservato alla libertà di espressione. La carta araba garantisce la libertà di credo, pensiero e opinione. La carta africana, invece, si preoccupa che siano garantite la libertà di coscienza nonché la professione e la libera pratica religiosa. La dichiarazione ASEAN, infine, garantisce la libertà di pensiero, coscienza e religione si preoccupa di condannare le forme di discriminazione fondate su motivi religiosi.

Quanto invece al diritto a manifestare un credo religioso, anche qui a livello di Nazioni Unite e di convenzione europea l'approccio nella formulazione risulta essere pressoché simile. In base all'art. 18 della *Dichiarazione universale*, infatti, «[o]gni individuo ha [...] la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti».<sup>24</sup> Nella formulazione dell'art. 9 della convenzione europea il culto è posto prima delle altre forme in cui può manifestarsi tale libertà.

La *Convenzione CIS* tutela la libertà religiosa sia individuale che nella sua dimensione "collettiva", mentre la convenzione americana afferma che la libertà di manifestare la propria religione include la possibilità di manifestare o di disseminare la propria religione o il proprio credo individualmente o insieme ad altri individui, in privato o in pubblico. Invero, nulla viene enunciato in merito ai "modi" attraverso i quali tale manifestazione può, di fatto, concretizzarsi.

La *Dichiarazione ASEAN* nulla dice in merito alla libertà di manifestazione mentre la carta africana afferma un po' vagamente che deve essere garantita la professione e la

---

<sup>24</sup>*Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, Parigi, 10 dicembre 1948, art. 18.

L'evoluzione della libertà religiosa

libera pratica della religione. La *Carta araba*, infine, afferma che gli aderenti ad ogni religione hanno il diritto di praticare la loro religione e di manifestare le loro idee attraverso l'espressione, la pratica o l'insegnamento.

Da questa breve analisi emerge che, in quasi tutti gli strumenti analizzati, l'affermazione dell'esistenza del diritto alla libertà religiosa deve essere completata dalla possibilità di poter liberamente manifestare il proprio credo. Più in generale, però, le perplessità che emergono da una prima lettura delle norme riguardano la loro ampia formulazione. Da esse, infatti, non emerge quali possano essere le attività pratiche concretamente riconosciute ai fini della libertà di manifestazione e, soprattutto, se le forme in cui tale manifestazione può concretizzarsi siano poi solo quelle indicate o meno.

Nel continente europeo, data la flessibilità della formulazione delle norme della convenzione europea, la corte europea dei diritti dell'uomo ha spesso interpretato il contenuto di tale libertà con una certa elasticità con riferimento alle forme e alle attività pratiche ammesse e tutelate ai sensi degli articoli rilevanti, colmando in via giurisprudenziale le lacune del testo.

Veniamo ora ad analizzare il terzo aspetto, ovvero quello delle limitazioni all'esercizio della libertà religiosa. Mentre nell'art. 29, par. 2 della *Dichiarazione universale* vi è il riferimento a una generica limitazione di tutti i diritti garantiti dalla stessa, nei successivi strumenti a vocazione universale, ovvero il patto e la dichiarazione del 1981, le limitazioni sono ammesse solo rispetto alla possibilità di manifestare la propria religione e non in riferimento al diritto complessivamente considerato. Lo stesso dicasi per la *Carta africana*, per la *Carta araba*, per la *Convenzione americana*, per la *Convenzione CIS* e per la *Convenzione europea*. Nella *Dichiarazione ASEAN*, invece, ritroviamo una clausola generale di limitazione applicabile a tutti i diritti in essa riconosciuti, in base alla quale «the human rights and fundamental freedoms of every person shall be exercised with due regard to the human rights and fundamental freedoms of others. The exercise of human rights and fundamental freedoms shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition for the human rights and fundamental freedoms of others, and to meet the just requirements of national security, public order, public health, public

safety, public morality, as well as the general welfare of the peoples in a democratic society».<sup>25</sup>

Quanto alla possibilità di derogare in casi eccezionali al rispetto dei diritti umani garantiti negli strumenti giuridici esaminati, solo nel *Patto* e nella *Convenzione americana* la libertà religiosa non rientra espressamente tra quelli derogabili in tempo di guerra.

La *Convenzione europea* merita alcune considerazioni più approfondite. In essa la questione della limitazione al godimento del diritto alla libertà religiosa è affrontata specificamente. Dalla lettura dell'art. 9 della convenzione emerge *in primis* una chiara distinzione tra i due aspetti che caratterizzano il diritto alla libertà religiosa: da un lato, infatti, è protetta la dimensione interiore di tale libertà, il cosiddetto *forum internum*,<sup>26</sup> dall'altro, a essere ugualmente tutelata è la sua dimensione esterna, ovvero il diritto di manifestare il proprio credo, il cosiddetto *forum externum*. La protezione del primo dei due aspetti indicati implica che la libertà di scegliere una religione o un credo è assoluta: ogni individuo è dunque libero di professare il culto liberamente scelto senza dover subire costrizioni di alcun genere. Dato il suo carattere di diritto soggettivo assoluto, la dimensione interna gode, anche a livello giurisdizionale, di una tutela che non può conoscere eccezioni o limitazioni.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> *ASEN Human Rights Declaration*, adottata il 18 novembre 2012, par. 8.

<sup>26</sup> Cfr. C. MORINI, *Secularism and Freedom of Religion: The Approach of the European Court of Human Rights*, in «Israel Law Review», XLIII, 3, 2010, p. 611 e ss.: «The *forum internum* is inviolable and absolute in the sense that the right to have or not to have a religion as the right to change or to abandon religion cannot be subject to none of the possible limitations to which the manifestation of religion could instead be subject» (p. 613). Per una ricostruzione storica del diritto alla libertà religiosa a livello internazionale vedi, tra gli altri, C. FOCARELLI, *Evoluzione storica e problemi attuali del diritto alla libertà religiosa*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2, 2008, p. 229 e ss. Sul nesso tra religioni e diritti umani vedi, invece, per tutti, V. POSSENTI, a cura di, *Diritti umani e libertà religiosa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

<sup>27</sup> Cfr., per una prima elaborazione di tale conclusione, la decisione della commissione europea dei diritti dell'uomo in *C. v. United Kingdom* del 15 dicembre 1983, ricorso n. 10358/83. In seguito anche la corte si pronunciò negli stessi termini, in primo luogo nel caso *Kokkinakis v. Greece*, ricorso n. 14307/88, sentenza del 25 maggio 1993 (par. 33) e anche, in maniera ancora più esplicita, in *Saniewski v. Polonia*, del 26 giugno 2001, ricorso n. 40319/98, par. 1. Vedi, tra gli altri, A. CANNONE, *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in «Rivista internazionale dei diritti dell'uomo», II, 1996, p. 264 e ss. L'assolutezza del diritto in parola è stata poi rilevata anche in altri documenti internazionali, tra cui si rilevano senz'altro le *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief* adottate in seno all'OSCE. Si veda in particolare la parte II, lettera B, punto 1, laddove è chiaramente statuito che «[i]n any event, the right to “change” or “to have or adopt” a religion or belief appears to fall within the domain of the absolute internal-freedom right, and legislative

Discorso diverso, invece, per quanto riguarda il *forum externum* che si presta a poter subire limitazioni; ciò perché la “manifestazione” del proprio credo o della propria religione potrebbe avere come possibile ripercussione quella di “interferire” con i diritti altrui o di costituire una “minaccia” per la società. Le limitazioni sono riconosciute nel secondo comma dell’art. 9 e, come requisito generale di ammissibilità, devono essere prescritte dalla legge e costituire misure necessarie in una società democratica.

Le motivazioni individuate nel comma, necessarie per giustificare limitazioni alla dimensione esterna della libertà religiosa, sono la pubblica sicurezza, l’ordine, la salute e la morale pubblica, nonché la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Tali restrizioni, di fatto, compongono la sfera di discrezionalità all’interno della quale ogni stato membro del consiglio d’Europa può determinare il rapporto tra diritti individuali ed esigenze della collettività. Tale discrezionalità, dunque, non è stata concepita come “sconfinata”, ma trova invece una sua specifica delimitazione nella necessità che lo stato dimostri l’esistenza delle tre condizioni poste a garanzia della libertà individuale, ovvero la legalità, la necessità e la democraticità della misura limitativa posta in essere.<sup>28</sup>

Quanto alla concreta applicazione delle limitazioni individuate, condividiamo in questa sede quanto emerso in dottrina, laddove è stato riconosciuto che «[t]he more fundamental the right, the more specifically the limitation must be tailored to the aim sought and the more the means chosen must be proportional to a legitimate end».<sup>29</sup>

## 5. Considerazioni conclusive

---

provisions that impose limitations in this domain are inconsistent with internal-freedom requirements». Sulle *Linee Guida* dell’OSCE si tornerà ampiamente alla fine di questo capitolo.

<sup>28</sup>In dottrina vedi, tra gli altri, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Limitations on Religious Freedom in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in «Emory International Law Review», 19, 2005, p. 587 e ss.; M. NOWAK - T. VOSPERNIK, *Permissible Restrictions on Freedom of Religion or Belief*, in T. LINDHOLM - W.C. DURHAM - B.G. TAHZIB-LIE, eds., *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 147 e ss. Per una critica all’applicazione fatta dalla corte del requisito della “necessità” si rinvia a C. EVANS, *The “Islamic Scarf” in the European Court on Human Rights*, in «Melbourne J. Int’l L.», 7, 2006, p. 52 e ss., in specie pp. 56-57.

<sup>29</sup>Cfr. M. TODD PARKER, *The Freedom to Manifest Religious Belief: an Analysis of The Necessity Clauses of the ICCPR and the ECHR*, in «Duke J. Comp. & Int’l L.», 17, 2006, p. 91 e ss., in specie p. 100. Bisogna ricordare che la clausola limitativa presente nel secondo comma dell’art. 9, invero, non rappresenta un *unicum* nel sistema della convenzione europea, essendo essa prevista anche in relazione ad altre libertà, quali quella di espressione e di riunione ed anche in relazione al diritto al rispetto della vita privata.

La “religione” in quanto fenomeno umano è di difficile definizione; ugualmente, il “diritto alla libertà religiosa” è, tra quelli riconosciuti a livello internazionale, uno di quelli che presenta maggiori profili di problematicità. In proposito, ben può ritenersi che, sul piano giuridico, una parte della complessità che caratterizza la libertà religiosa sia da ascrivere alla diversa attitudine che i singoli ordinamenti nazionali mostrano verso il fenomeno religioso in sé considerato, alla luce sia dei principi fondanti di ogni ordinamento, sia della pertinente normativa di settore.

La libertà religiosa, poi, spesso entra in competizione con la tutela di altri diritti, civili e politici, e funge da criterio valutativo anche per il livello di protezione ad essi garantito nei contesti statuali di riferimento.<sup>30</sup> Da un lato, la libertà di pensiero, coscienza e religione è quindi un aspetto fondamentale della tutela internazionale dei diritti umani, dall’altro, a volte essa si trova in rapporto quasi “conflittuale” con altre libertà ugualmente protette: si pensi ad esempio alla libertà di espressione. Più in generale, uno degli aspetti problematici della libertà in parola deriva dal suo far capo a sistemi, le religioni, che spesso si propongono come fonti di valori universali, offrendo una loro specifica visione di come i rapporti sociali andrebbero creati e governati.

È dunque alla luce di questa consapevolezza della complessità del fenomeno religioso e della sua conseguente regolamentazione nel più ampio contesto nel sistema

---

<sup>30</sup>Esemplare è l’*Atto finale* della conferenza di Helsinki del 1° agosto 1975 al cui punto VII - *Rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo* - si stabilisce che «gli stati partecipanti rispettano i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo, per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. Essi promuovono e incoraggiano l’esercizio effettivo delle libertà e dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali ed altri che derivano tutti dalla dignità inerente alla persona umana e sono essenziali al suo libero e pieno sviluppo. In questo contesto gli stati partecipanti riconoscono e rispettano la libertà dell’individuo di professare e praticare, solo o in comune con altri, una religione o un credo agendo secondo i dettami della propria coscienza. Gli stati partecipanti nel cui territorio esistono minoranze nazionali rispettano il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze all’uguaglianza di fronte alla legge, offrono loro la piena possibilità di godere effettivamente dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e, in tal modo, proteggono i loro legittimi interessi in questo campo. Gli stati partecipanti riconoscono il significato universale dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, il cui rispetto è un fattore essenziale della pace, della giustizia e del benessere necessari ad assicurare lo sviluppo di relazioni amichevoli e della cooperazione fra loro, come fra tutti gli stati. Essi rispettano costantemente tali diritti e libertà nei loro reciproci rapporti e si adoperano congiuntamente e separatamente, nonché in cooperazione con le Nazioni Unite, per promuoverne il rispetto universale ed effettivo. Essi confermano il diritto dell’individuo di conoscere i propri diritti e doveri in questo campo e di agire in conseguenza. Nel campo dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, gli stati partecipanti agiscono conformemente ai fini e ai principi dello statuto delle Nazioni Unite e alla *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*. Inoltre adempiono i loro obblighi quali sono enunciati nelle dichiarazioni e negli accordi internazionali pertinenti, ivi compresi fra l’altro i patti internazionali sui diritti dell’uomo, da cui siano vincolati».

L'evoluzione della libertà religiosa

internazionale e regionale di tutela dei diritti umani fondamentali, che va letto l'impatto delle norme e dei meccanismi che abbiamo individuato nel nostro breve contributo.

