



diritto & religioni

Semestrale
Anno XIII - n. 2-2018
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

26



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XIII – n. 2-2018
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi – Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Laricca, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni,
M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli
M. Ferrante, P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof. Ilaria Zuanazzi.

L'impatto della securitization dei diritti umani sul riconoscimento delle organizzazioni religiose e sull'attività di proselitismo nel quadro della tutela internazionale della libertà di religione

RITA MAZZA

1. Premessa

L'allarmata denuncia del Relatore speciale ONU nel Report 2017 sulla libertà di religione e di credo in merito alle diffuse politiche statali di *securitization of human rights*¹ evidenzia un fenomeno che sembra mettere in crisi i consolidati sistemi internazionale e nazionali di protezione dei diritti umani ed i loro regimi derogatori in quanto fa della sicurezza una priorità che giustifica il ricorso a misure straordinarie in risposta ad asserite situazioni di minaccia per la sicurezza dello Stato². Si rischia infatti di vanificare la previsione formale del diritto garantito a livello statale e prima ancora a livello internazionale, con possibili preoccupanti conseguenze ai fini che qui interessano per il diritto alla libertà di religione. In altri termini non è da escludere che, nell'ottica della *securitization*, tale diritto possa arretrare più del dovuto di fronte alle affermate esigenze di sicurezza.

Tra i vari profili della libertà di religione che appaiono particolarmente esposti agli effetti di misure straordinarie tese a soddisfare l'esigenza di sicu-

¹ V. A/HRC/34/50, *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief*, 17 January 2017, par. 37.

² Il termine "securitization", inizialmente utilizzato da esponenti della scuola di Copenaghen di studi sulla sicurezza, sta ad indicare un processo che si sviluppa in tre fasi: "1. Claiming a threat to survival and demanding extraordinary measures; 2. Adopting emergency action; 3. Effects on the relations between the affected units by violating rules that otherwise bind", v. THORSTEN GROMES, THORSTEN BONACKER, *The Concept of Securitisation as a Tool for Analysing the Role of Human-Rights-Related Civil Society in Ethno-Political Conflict*, SHUR working paper 05/07, 2001, p. 3. Attraverso l'etichetta della sicurezza si drammatizza un tema e lo si rende una priorità suprema, v. RENS VAN MUNSTER, *Securitization*, Oxford Bibliographies, in <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml>. V. anche LORENZO GABRIELLI, *Securitization of Migration and Human Rights: Frictions at the Southern EU Borders and Beyond*, in *Urban People/Lidé Města*, 2014, p. 311 ss.

rezza³, si intende qui soffermare l'attenzione su due aspetti della dimensione collettiva della libertà religiosa da esse toccati, ovvero la possibilità per le comunità religiose di ottenere un adeguato riconoscimento giuridico e una piena tutela sotto il profilo collettivo e organizzativo e nell'esercizio dei connessi poteri nei contesti nazionali, particolarmente ostacolata in riferimento alle comunità religiose minoritarie nei contesti nazionali dove la religione assume un marcato ruolo identitario. L'altro aspetto riguarda la possibilità di svolgere attività di proselitismo, rilevante soprattutto per le confessioni religiose che attribuiscono particolare valore alla propaganda.

Considerato che il tema della *securitization* dei diritti umani, soltanto evocato dal Relatore speciale ONU, trova nella dimensione collettiva della libertà religiosa, e soprattutto nell'esercizio della propaganda religiosa, un terreno di confronto particolarmente interessante in quanto immediatamente connesso alla percezione, vera o presunta, della religione quale minaccia per la sicurezza si intende qui individuare quali strumenti fornisce il diritto internazionale per arginare le ricadute negative sulla tutela della libertà religiosa che derivano da questa rappresentazione negativa della religione, ed in particolare per evitare che gli ostacoli posti al riconoscimento delle comunità religiose così come il contrasto al proselitismo in sé diventino forme indirette di restrizione della libertà *de qua*.

Per identificare tali strumenti occorre anzitutto un lavoro di interpretazione della normativa internazionale e sovranazionale vigente in materia di religione, compresi significativi atti di *soft law*, che colleghi le norme esplicitamente dedicate alla libertà di religione e quelle altre norme che, pur non espressamente dedicate ad essa, incidono tuttavia sul suo concreto significato ovvero sia sull'effettivo livello di tutela ad essa riservato. Occorre quindi interrogarsi sul rilievo della matrice religiosa nel quadro della criminalizzazione di comportamenti illegittimi e sul significato di neutralità dello Stato e di obiettività della sua azione in materia religiosa⁴.

³ Cfr. PIERLUIGI CONSORTI, FRANCESCO DAL CANTO, SAULLE PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economia e di rischi per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa, 2016; PIERLUIGI CONSORTI, FRANCESCO DAL CANTO, SAULLE PANIZZA (a cura di), *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, Pisa University Press, Pisa, 2016. Si veda altresì, tra gli altri, ROBERTO MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, marzo 2010.

⁴ Il tema è particolarmente complesso ed è naturalmente oggetto di approfondita attenzione nell'ambito della dottrina ecclesiastica www.statoechiese.it. Ai fini che qui interessano è sufficiente evidenziare che, pur nella varietà delle posizioni, vi è una certa comunanza di vedute nel sottolineare il progressivo superamento di un'idea di laicità come netta separazione tra sfera secolare e sfera religiosa a vantaggio di una laicità, variamente aggettivata, in cui la religione assume un ruolo significativo e meritevole di valorizzazione, non confinabile nella dimensione strettamente privata (ovverosia della libertà c.d. negativa). In questo senso, la laicità come separazione tende a lasciare spazio ad un principio di neutralità dello Stato rispetto alle molteplici credenze di fede (così come nei confronti delle non credenze

Un esempio delle problematiche connesse ai due aspetti della libertà di religione qui presi in considerazione è dato dalla condizione dei Testimoni di Geova, che presentano una consolidata struttura organizzata, conducono una ampia attività di proselitismo e che devono spesso confrontarsi con misure statali restrittive in contrasto con le norme internazionali in materia di libertà di religione. Indicativa la circostanza che i Testimoni di Geova sono stati i protagonisti del caso *Kokkinakis* davanti alla Corte europea dei diritti umani (da ora Corte), considerato una pietra miliare della giurisprudenza della Corte in materia⁵ e che, a venticinque anni da esso, sono tuttora oggetto di repressione

di fede). Ricordato quindi che la letteratura in argomento è particolarmente densa ed autorevole, ci si può limitare a segnalare, per la varietà delle accezioni della laicità e l'impatto esercitato su di essa dalle trasformazioni del contesto sociale ed economico, per i suoi rapporti con la più recente neutralità, e utili spunti comparativi GIUSEPPE CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it ottobre 2011; MARIA D'ARIENZO, *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it dicembre 2011; SARA DOMIANELLO, *Laïcité en marche. L'Hexagone à l'épreuve*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, dicembre 2011; MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 109 ss. Si vedano altresì i contributi confluiti in AA. VV., *Vivere la transizione. La fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche e la difficoltà di gestire le nuove dimensioni del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, giugno 2017, nonché, con particolare riferimento al ruolo della laicità nell'Unione Europea, MARCO VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001, e, più di recente, MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, settembre 2010. In generale sul tema della neutralità si rinvia poi, tra gli altri, a ALICE OLLINO, *Modes of neutrality in the ECtHR jurisprudence related to religious matters: some critical remarks*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, ottobre 2018, p. 1 ss.; JULIE RINGELHEIM, *State Religious Neutrality as a Common European Standard? Reappraising the European Court of Human Rights Approach*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, Volume 6, Issue 1, 1 February 2017, p. 24 ss.; DUŠAN RAKITIĆ, *Secularity and Religious Neutrality in the Context of Democracy-Origins and Concepts*, in *Belgrad Law Review*, 2015, p. 1 ss.; CORRADO DEL BÒ, *Il rapporto tra laicità e neutralità: una questione concettuale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it ottobre 2014; IAN LEIGH, *The European Court on Human Rights and Religious Neutrality*, in GAVIN O' COSTA, MALCOM EVANS, TARIQ MODOOD, JULIAN RIVERS (eds.), *Religion in a Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 38 ss.; GRÉGOR PUPPINK, *Il caso Lautsi contro l'Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, febbraio 2012, p. 16 ss.; NICOLA RIVA, *Laicità, libertà, neutralità*, nel vol., ILARIO BELLONI, ROSARIO FORLENZA (a cura di) *Questioni critiche. Forme, simboli e confini della cittadinanza*, Diabasis, Reggio Emilia, 2010; RAFAEL PALOMINO LOZANO, *Religion and Neutrality: Myth, Principle and Meaning*, in *Brigham Young University Law Review*, 2011, p. 657 ss.; MARCO BIGNAMI, *Principio di laicità e neutralità religiosa: l'esperienza del giudice amministrativo italiano*, in www.associazionecostituzionalisti.it, 2009; JEAN BAUBÉROT (dir.), *La laïcité all'épreuve. Religions et libertés dans le monde*, Paris Encyclopædia Universalis, Le tour du sujet, 2004; MICHAEL W. MCCONNELL, *Neutrality under the Religion Clauses*, in *Northwestern University Law Review*, 1986, p. 146 ss.

⁵ V. ECHR, sentenza del 25 maggio 1993, *Kokkinakis v. Grecia*, Partly Concurring Opinion of Judge Pettiti. La sentenza riguarda il caso del signor Kokkinakis, Testimone di Geova greco, condannato per attività di proselitismo vietato nell'ordinamento greco, svolta ai danni della signora Kyriakaki di fede Cristiana Ortodossa, approfittando "of her inexperience, her law intellect and her naïvety". Kokkinakis avrebbe ingannato la signora Kyriakaki presentandosi come portatore di "buone notizie", convincendola

specialmente da parte della Russia che li considera alla stregua di terroristi, posizione da tempo denunciata in più sedi internazionali⁶. In questi venticinque anni la Corte è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla conformità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (da ora CEDU) di misure interne contro i Testimoni di Geova e, facendo emergere elementi di criticità nelle garanzie che gli Stati accordano alla libertà di religione, ha contribuito a chiarire i limiti della ingerenza statale in materia di religione⁷.

a farlo entrare in casa. Kokkinakis, precedentemente arrestato più volte per lo stesso reato, ritenendo la sua condanna incompatibile con la Convenzione europea dei diritti umani si rivolge alla Corte e ottiene la condanna della Grecia. Infatti, la Corte europea, in merito alla violazione dell'art. 9 CEDU, ritiene che le corti greche abbiano stabilito la responsabilità dell'imputato "by merely reproducing the wording of section 4 [della Legge no. 1363/1938 e sue modifiche, n.d.A] and did not sufficiently specify in what way the accused had attempted to convince his neighbour by improper means. None of the facts they set out warrants that finding". Sulla sentenza *Kokkinakis*, v. TULLIO SCOVAZZI, *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1994, 3, p. 719 ss.; NATAN LERNER, *Proselytism, change of religion, and international human rights*, in *Emory International Law Review*, 1998, p. 548; TULLIO SCOVAZZI, *L'osso duro del proselitismo*, nel vol. LAURA PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 43; LETÍCIA MACHADO HAERTEL, *Drawing the line between proper and improper proselytism: the right to attempt to convince one's neighbor in Europe*, in *Revista Direito UFMS*, 2017, p. 93. Sull'importanza della decisione nello sviluppo della giurisprudenza della Corte EDU sulla libertà religiosa vedi particolarmente MARCO DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 320 ss.

⁶ L'Unione europea ha deplorato il trattamento dei Testimoni di Geova in Russia, sottolineando come i fatti più recenti sono "une nouvelle étape dans le harcèlement et la persécution juridique dont font l'objet les Témoins de Jéhovah en Russie", v. PC.DEL/441/17/Rev.2, 5 April 2017, Déclaration de l'UE sur l'interdiction des Témoins de Jéhovah en Russie, in occasione del Consiglio permanente OSCE No. 1139 del 30 marzo 2017. V. anche OSCE, ODIHR Director Link and OSCE Chairperson's Personal Representative Gabriel concerned over Jehovah's Witness ban in Russia del 25 aprile 2017, in www.osce.org/odihhr/313561; e Helsinki Commission condemns pending legal action against Jehovah's Witnesses in Russia, 28 marzo 2017, in www.wicker.senate.gov/public/index.cfm/2017/3/helsinki-commission-condemns-pending-legal-action-against-jehovah-s-witnesses-in-russia. Per alcuni casi giunti al vaglio della Corte di Strasburgo che confermano l'atteggiamento ostile nel tempo da parte della Russia nei confronti dei Testimoni di Geova, v. CHIARA LAPI, *La difficile posizione giuridica dei Testimoni di Geova in Russia di fronte alla Corte di Strasburgo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statochiese.it, giugno 2011; FEDERICO PAPINI, *I testimoni di Geova ancora discriminati. Un confronto tra giudici europei e amministratori italiani*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, 303 ss.

⁷ Si ricordano, tra le altre, le sentenze *Larissis and others v. Greece*, 24 febbraio 1998; *Kuznetsov and others v. Russia*, 11 aprile 2007; *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, 31 ottobre 2008; *Testimoni di Geova di Mosca v. Russia*, 10 giugno 2010; *Association Les Témoins de Jéhovah c. France*, 30 giugno 2011; *Bayatyan v. Armenia*, 7 luglio 2011; *Bukharatyan v. Armenia*, 10 gennaio 2012; *Jehovas Zeugen in Osterreich v. Austria*, 25 dicembre 2012; *Avilkina and Others v. Russia*, 6 giugno 2013; *Krupko and others v. Russia*, 26 giugno 2014; *Begheluri and others v. Georgia*, 7 ottobre 2014; *Papavasilakis v. Greece*, 15 settembre 2016; *Associazione de Solidarité avec les Temoins de Jehovah et autres c. Turquie*, 17 ottobre 2016; *Genov c. Bulgarie*, 23 marzo 2013; *Tsartsidze and others v. Georgia*, 17 aprile 2017; *Ibragim Ibragimov and others v. Russia*, 28 agosto 2018. Per l'esame di tali decisioni vedi *infra*.

2. Libertà e diritti delle comunità religiose: le norme internazionali rilevanti

Il regime internazionale di protezione della libertà di religione sottende la distinzione tra la dimensione interna della libertà, ovvero il grado di adesione del singolo al credo (cosiddetto *forum internum*) e la dimensione esterna della libertà, ovvero la sua manifestazione (cosiddetto *forum externum*). E mentre la libertà relativamente al *forum internum* è assoluta, quella relativa al *forum externum* può essere, in termini generali, soggetta a limitazioni⁸.

Questa protezione è assicurata tanto da accordi di carattere universale, quale il Patto sui diritti civili e politici (da ora Patto)⁹, e regionale, quale la CEDU, la Convenzione americana dei diritti dell'uomo, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, la Carta araba dei diritti dell'uomo¹⁰, quanto da strumenti di *soft law* che o hanno posto le basi e individuato i principi ispiratori

⁸ Secondo CLAUDIA MORVIDUCCI, *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, nel vol. SILVIO FERRARI, TULLIO SCOVAZZI (a cura di), *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, Cedam, Padova, 1988, p. 72: “[n]on sempre è agevole [...] distinguere quanto attiene alla libertà religiosa da quanto ne costituisce la manifestazione, dovendosi ritenere da un lato che la prima non può essere circoscritta al c.d. foro interno (che di per sé non ha rilevanza giuridica negli ordinamenti statali) e presuppone quindi una propria estrinsecazione nella vita di relazione sociale, e dall'altro che tale estrinsecazione non può essere fatta coincidere con la «manifestazione», che costituisce certamente uno degli aspetti della libertà religiosa, ma non la esaurisce, a pena di privare di significato la distinzione stessa”. Si veda altresì, sul punto, JAVIER MARTINEZ TORRON, *La (non) protezione dell'identità religiosa dell'individuo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012, in particolare p. 57 ss. In generale sulla libertà di religione nella CEDU, tra gli altri, cfr. J.A. FROWEIN, *Article 9 § 1*, nel vol. LOUIS-EDMOND PETITTTI, EMMANUEL DECUAX, PIERRE-HENRIE IMBERT (sous la direction), *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Cedin, Paris, 1999, p. 353 ss.; VINCENT COUSSIRAT- COUSTERE, *Article 9 § 2*, nel vol. *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, cit., p. 361 ss.; SERGIO LARICIA, *Art. 9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in SERGIO BARTOLE, BENEDETTO CONFORTI, GUIDO RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 319 ss.; MARCO PERTILE, *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, nel vol. *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, cit., p. 409 ss.; ALASTAIR MOWBRAY, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 598 ss.; ANDREA GUAZZAROTTI, *Artt. 9; 11*, nel vol. SERGIO BARTOLE, PASQUALE DE SENA, VLADIMIRO ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2012, p. 9 ss.; JACOBOS, WHITE & OVEY, *The European Convention on Human Rights*, edited by BERBARDETTE RAINAY, ELIZABETH WICKS, CLARE OVEY, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 411 ss.; M. CHRISTIAN GREEN, JOHN WITTE Jr, *Religion*, nel vol. DINAH SHELTON (eds), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 9 ss.

⁹ Sul punto, cfr. SILVIA ANGELETTI, *Libertà religiosa e Patto Internazionale sui diritti civili e politici. La prassi del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite*, Giappichelli, Torino, 2008.

¹⁰ Nei sistemi regionali diversi dalla CEDU, specificamente esaminata in questo contributo, la libertà di religione, pur con una diversa gradazione, è prevista nella Convenzione americana sui diritti dell'uomo, del 1969, all'art. 12; nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, all'art. 8; nella Carta araba dei diritti dell'uomo, nella versione emendata del 2004, all'art. 30.

delle norme pattizie o vanno a precisare i termini della libertà enunciata in esse.

Insieme alla libertà di pensiero e di coscienza, la libertà di religione era stata già affermata nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il cui art. 18 è alla base della disposizione contenuta nell'art. 18 del Patto e nell'art. 9 della CEDU, che rappresentano, nel contesto universale e in quello regionale europeo, i riferimenti normativi essenziali in materia. Appare pertanto utile soffermarsi brevemente sui rispettivi contenuti, valorizzandone la portata garantistica in ordine all'esercizio dei diritti implicati dalle attività di proselitismo.

In questa direzione, va anzitutto segnalato che il comune denominatore di dette disposizioni è dato dall'oggetto della protezione che non è la religione professata ma la persona cui va garantito il diritto di professare liberamente la propria religione¹¹. Va poi osservato che né il Patto né la CEDU forniscono una nozione specifica di religione che consenta di determinare con precisione il contenuto dei diritti connessi alla libertà religiosa¹², rinviando pertanto al significato ordinario del termine che essenzialmente sottende il rapporto dell'uomo con il sacro¹³. A colmare almeno in parte le incertezze che ne derivano sono intervenuti gli organi di controllo istituiti nell'ambito dei rispettivi sistemi di protezione, ossia il Comitato dei diritti umani, la Commissione e la Corte europea dei diritti umani. Nel Commento generale del Comitato all'art. 18 del Patto e nelle pronunce della Commissione e della Corte sull'art. 9 della CEDU si ritrovano elementi utili per precisare la portata della protezione accordata da tali disposizioni, ovvero che essa si estende a *theistic, non-theistic and atheistic beliefs* e che va garantito anche *the right not to profess any religion or belief*¹⁴; che la libertà enunciata *entails, inter alia, freedom to hold or not to hold re-*

¹¹ L'art. 18 della Dichiarazione universale recita: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti". L'art. 18.1 del Patto recita: "Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di avere o di adottare una religione o un credo di sua scelta, nonché la libertà di manifestare, individualmente o in comune con gli altri, e sia in pubblico sia in privato, la propria religione o il proprio credo nel culto e nell'osservanza dei riti, nelle pratiche e nell'insegnamento". L'art. 9.1 della CEDU recita: "Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto importa la libertà di cambiare di religione o credo e la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti".

¹² Si veda ad esempio JAVIER MARTINEZ TORRON, *La (non) protezione*, cit., In realtà, questa criticità di fondo assume una valenza ben più ampia e generale: v. i contributi confluiti in AA. VV., *The Meaning of 'Religion' in Multicultural Societies Law*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoe_chiese.it, novembre 2017.

¹³ V. OSCE ODIHR, *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, 2004, par. 2.

¹⁴ V. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, *General Comment No. 22 on the right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18)*, 30 luglio 1993, par. 2.

*ligious beliefs and to practise or not to practise a religion*¹⁵, significando che va garantita la “libertà religiosa” e anche la “libertà dalla religione”¹⁶. Altresì, il diritto alla libertà di religione non si applica soltanto *to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions* ma anche alle religioni minoritarie¹⁷.

Sebbene la matrice comune renda le disposizioni in oggetto equiparabili, va segnalata una non piena coincidenza tra le stesse quanto alla previsione relativa al diritto dell’individuo di cambiare religione. Il punto non è secondario, dal momento che vi è un significativo collegamento tra questo diritto e l’attività di proselitismo, che deriva a sua volta dal fatto che un corretto esercizio dello diritto stesso è condizionato dalla conoscenza di culti diversi dal proprio e che questa conoscenza può ampliarsi proprio grazie alla trasmissione dei vari contenuti di fede che altri possono porre in essere nell’intento di cercare proseliti. Allo stesso tempo, però, proprio per garantire che le decisioni relative alle personali credenze di fede siano libere da indebiti condizionamenti occorre assicurarsi che l’attività di trasmissione dei vari messaggi fideistici e la richiesta di adesione ad essi avvengano correttamente e si mantengano entro i limiti della liceità.

Come ha affermato la Corte fin dal suo esordio in tema di proselitismo con il caso *Kokkinakis*, la libertà di cambiare religione sarebbe *a dead letter* se la libertà di manifestare la religione non includesse *the right to try convince one’s neighbour*¹⁸. Mentre il diritto di cambiare religione è espressamente previsto nell’art. 9 CEDU¹⁹, lo stesso non può dirsi riguardo al Patto a causa della diver-

¹⁵ V. ECHR, sentenza 18 febbraio 1999, *Buscarini and others v. San Marino*, par. 34; sentenza 13 dicembre 2001, *Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova*, par. 114. Per una ricostruzione della prassi della Commissione e della Corte europea in tema cfr. FEDERICO CASOLARI (*L’azione dell’Unione europea contro le discriminazioni basate sulla religione: l’impatto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2012, p. 493) secondo cui tale prassi “consente di ricostruire un approccio di tipo pragmatico nei confronti del concetto di ‘religione’ che, almeno potenzialmente, risulta idoneo a garantire una tutela particolarmente estesa alla corrispondente libertà”.

¹⁶ Così NICOLA RIVA, *Laicità*, cit., p. 278.

¹⁷ V. *General Comment No. 22*, cit, par. 2.

¹⁸ V. sentenza *Kokkinakis*, cit., par. 31. Considerare il proselitismo inerente alla libertà di religione trova conferma, oltre che nella giurisprudenza successiva della stessa Corte (v. sentenza 26 giugno 2014, *Krupko and others v. Russia*, par. 11), anche nella Risoluzione Assemblea generale A/51/542/Add.1, 7 novembre 1996, par. 12 che contiene il rapporto del Relatore speciale relativo alla visita in Grecia per verificare lo stato della eliminazione di ogni forma di intolleranza religiosa. Sul punto v. anche TAD STAHNKE, *Proselytism and Freedom to Change Religion in International Human Rights Law*, in *Brigham Young University Law Review*, 1999, p. 285.

¹⁹ Il diritto di cambiare religione è previsto a chiare lettere anche nell’art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, diversamente dalla Dichiarazione sulla eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione basata sulla religione e il credo adottata nel 1981 (Assemblea generale Res. 36/55 del 25 novembre 1981). Sulle due Dichiarazioni v. FAUSTO POCAR, *La libertà di*

genza di opinioni emersa durante i lavori preparatori²⁰, superata con la soluzione di compromesso cui si è giunti nel Patto che prevede oltre alla libertà “di avere” anche la libertà di “adottare” una religione²¹, e quindi il diritto di cambiare religione. Tale è l’interpretazione fornita dal Comitato dei diritti umani²² e confermata dai diversi Relatori speciali sulla libertà di religione²³ nonché dalla Commissione prima e dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite poi²⁴. Va notato che per rafforzare la libertà “di avere e adottare” una religione di propria scelta l’art. 18 al par. 2 vieta il ricorso alla coercizione nella forma *of threat of physical force or penal sanctions to compel believers or non-believers to adhere to their religious beliefs and congregations, to recant their religion or belief or to convert*²⁵. Di un divieto analogo non vi è invece traccia nell’art. 9 CEDU.

religione nel sistema delle Nazioni Unite, nel vol. *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, cit., p. 27 ss.

²⁰ Come emerge dai lavori preparatori, la previsione della libertà di cambiare la propria religione era contenuta nelle prime versioni dell’art. 18 (all’epoca art. 16), v. E/CN.4/82/Rev.1 del 22 aprile 1948, E/CN.4/82/Add.1 del 16 aprile 1948; ma contro tale previsione “it was argued that the right to change one’s religion was already implicit in the concept of ‘freedom of religion’ and therefore need not be mentioned specifically. It was also argued that the covenant should not lend its support to any religious body in its proselytising or missionary enterprise, nor should it be instrumental in creating any doubt in the mind of any believer of the truth of his belief. Furthermore, a provision in the covenant on the right to change one’s religion, it was contended, would create uncertainty and difficulty for those States whose constitutions or basic laws were religious in origin or in character”, v. General Assembly, Tenth Session, Document A/2929 del 1 luglio 1955, *Annotation on the text of the draft International Covenants on Human Rights*, par. 108; A DH(56)14 del 16 Agosto 1956, par. 108.

²¹ Cfr. *supra* nota 11. Secondo CLAUDIA MORVIDUCCI (*op. cit.*, p. 42) “[l]a dottrina si è comunque in genere pronunciata nel senso della sostanziale coincidenza tra i due diritti [ndA, diritto di adottare un credo e diritto di cambiare un credo]”.

²² V. *General Comment No. 22*, cit., par. 5. Il Comitato dei diritti umani ha ribadito il concetto anche nel suo commento generale all’art. 3, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 March 2000, *General Comment No. 28: Equality of rights between men and women*, par. 21.

²³ V. E/CN.4/1997/91, 30 December 1996, Report submitted by Mr. Abdelfattah Amor, Special Rapporteur, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1996/23, par. 70-80; E/CN.4/2002/73, 14 March 2002, Report submitted by Mr. Abdelfattah Amor, Special Rapporteur on freedom of religion or belief, in accordance with Commission on Human Rights resolution 2000/33, par. 24; E/CN.4/2004/63, 16 January 2004, Report submitted by Mr. Abdelfattah Amor, Special Rapporteur on freedom of religion or belief, par. 115 lett. c); E/CN.4/2006/59 January 2006, Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir, par. 12; A/HRC/22/51, 24 December 2012, Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt, par. 23; A/HRC/31/8, 23 December 2015, Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, par. 20; A/HRC/34/50, 17 January 2017, Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief, par. 27.

²⁴ V. Commission on Human Rights, Resolution 2005/40, E/CN.4/RES/2005/40, *Elimination of all forms of intolerance and of discrimination based on religion or belief*, par 4 lett. a); Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/22/L.9, 18 March 2013, *Freedom of religion or belief*, parr. 1, 8 lett. a).

²⁵ V. *General Comment No. 22*, cit., par. 5. Il Comitato dei diritti umani in merito precisa che “[p]olicies or practices having the same intention or effect, such as, for example, those restricting access to edu-

Approccio sostanzialmente convergente è stato adottato dal Patto e dalla CEDU nella disciplina della dimensione esterna della libertà di religione, ovvero la libertà di manifestare la propria religione, anche se non mancano elementi distintivi che meritano attenzione. L'art. 18 del Patto e l'art. 9 della CEDU forniscono un elenco tassativo dei casi in cui la libertà può essere limitata²⁶ indicando, secondo lo schema classico dei regimi derogatori, le condizioni da soddisfare perché le misure restrittive siano legittime²⁷; e per entrambe le disposizioni lo scopo delle misure, stabilite per legge, è legittimo se diretto a garantire la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico²⁸, la salute e la morale pubblica, nonché i diritti e le libertà degli altri.

Il Patto e la CEDU hanno scelto, però, strade diverse quando si è trattato di precisare il carattere necessario delle limitazioni consentite e la natura dei diritti altrui da proteggere. Così, mentre la CEDU specifica che la necessità della misura limitativa va riferita al contesto di “una società democratica”, il Patto specifica che gli altrui diritti e libertà in nome dei quali si invoca la deroga sono quelli fondamentali²⁹.

cation, medical care, employment or the rights guaranteed by article 25 and other provisions of the Covenant, are similarly inconsistent with article 18.2.”

²⁶ L'art. 18.2 del Patto così recita: “La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere sottoposta unicamente alle restrizioni previste dalla legge e che siano necessarie per la tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico e della sanità pubblica, della morale pubblica o degli altrui diritti e libertà fondamentali”; l'art. 9.2 della CEDU così recita: “La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui”.

²⁷ Diversamente dalla CEDU, il Patto sottrae la libertà di religione dalla applicazione del regime generale di deroga degli obblighi convenzionali in caso di pericolo pubblico eccezionale *ex art. 4*, determinando una questione di coerenza con il dettato dell'art. 18, par. 3. Sulla interazione dell'art. 4.2 in materia di deroghe e l'art. 18.3 in materia di restrizioni all'esercizio del diritto alla libertà di religione cfr. SILVIA ANGIOI, *La libertà di religione in Indonesia e il problema dell'adattamento alle norme internazionali*, in *Diritto e Religioni*, 2014, p. 344.

²⁸ Il limite dell'ordine pubblico ha suscitato un ampio dibattito in sede di lavori preparatori a causa del diverso significato che l'espressione assume in lingua inglese rispetto alla lingua francese. Come si legge nei lavori preparatori (General Assembly, Document A/2929 del 1 luglio 1955, cit., par. 113), “[i]n civil law countries ‘l'ordre public’ is a legal concept used principally as a basis for negating or restricting private agreements, the exercise of police power or the application of foreign law. In common law countries the expression “public order” is not a recognized legal concept and is ordinarily used to mean the absence of public disorder. The common law counterpart of ‘l'ordre public’ is ‘public policy’ rather than ‘public order’. The use of the expression ‘public order’ in the limitations clause would create uncertainty and might constitute a basis for far-reaching derogations from the rights guaranteed”. Ciò nonostante, la versione finale della disposizione ha ignorato la questione e l'espressione “public order” vi compare.

²⁹ Cfr. *supra* nota 26.

3. Tutela della dimensione collettiva della libertà religiosa e politiche di securitization

Se il *forum internum* della libertà di religione è posto al riparo dai rischi del processo di *securitization* delle politiche nazionali in virtù del carattere assoluto che lo contraddistingue, sottraendolo a qualunque misura restrittiva, il *forum externum* rappresenta un obiettivo piuttosto sensibile e va difeso da misure che, in nome della sicurezza o di altre emergenze, travalicano i limiti posti dal regime di protezione internazionale alle misure derogatorie. E vale notare il rilievo della dimensione collettiva della libertà di religione nella misura in cui la manifestazione della libertà realizza appieno il godimento del diritto a tale libertà che, confinato alla sola sfera individuale, sarebbe monco rimanendo estraneo ai rapporti orizzontali con gli altri individui e ai rapporti verticali con lo Stato. Si può dire che proprio attraverso la manifestazione, quindi nella sua dimensione collettiva, la libertà di religione acquista concretezza³⁰.

La dimensione collettiva della libertà religiosa si esprime attraverso forme aggregative varie e multiformi. Vi appartiene, in particolare, la possibilità di dare vita a strutture organizzate, rientrando in tale dimensione la libertà delle persone accomunate da una fede religiosa *to organize themselves and structure their corporate life according to their own [...] religious precepts*³¹. Queste strutture, denominate negli ordinamenti statali in modo variegato come “culti”, “associazioni”, “organizzazioni”, “comunità religiose”, “confessioni”³², entrano in collegamento con lo Stato nel cui territorio operano anche, ma non esclusivamente, attraverso il riconoscimento da parte dello stesso, e una volta riconosciute acquisiscono diritti e prerogative *ad hoc*. Prescindendo dalle dimensioni e dalle caratteristiche strutturali, tutte le aggregazioni religiose sono parimenti espressione di libertà religiosa ed in quanto tali legittimate, in linea di principio, a godere degli stessi spazi di libertà.

Accade tuttavia che, pur godendo della libertà di religione prevista dalle norme internazionali – nonché, in maniera più o meno esplicita a seconda dei casi, nelle singole Carte costituzionali – negli ordinamenti nazionali il riconoscimento formale di personalità giuridica può talora condizionare l'accesso da parte

³⁰ Secondo l'OSCE (*Guidelines on Freedom of Association*, 2015, punto 23) l'esercizio effettivo del diritto assicura “that the enjoyment of this right is practical and effective rather than illusory”.

³¹ Cfr. LASIA BLOSS, *European Law of Religion – organizational and institutional analysis of national systems and their implications for the future European Integration Process*, in <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/031301.rtf>, p. 17.

³² Cfr. W. COLE DURHAM JR, *Legal status of religious organizations: a Comparative overview*, in *The Review of Faith & International Affairs*, 2010, p. 6 ss.; v. anche OSCE ODIHR, *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, 2014, *passim*.

delle organizzazioni religiose a benefici utili all'esercizio effettivo della libertà.

Con queste premesse, resta però vero che la richiesta di riconoscimento rappresenta una scelta puramente discrezionale dell'organizzazione religiosa al fine di vedersi attribuire personalità giuridica³³.

Invero, tale scelta è collegata e condizionata da motivazioni di ordine pratico – quali ad esempio l'accesso ai servizi bancari, l'accesso alle garanzie giurisdizionali, l'esigenza di predisporre un luogo di culto, di ricevere finanziamenti, di osservare i giorni di riposo e celebrare le vacanze secondo i precetti³⁴ – che incidono in modo significativo sulle modalità di manifestazione della propria religione. Sarebbe difficile, se non impossibile, per le organizzazioni religiose praticare il culto³⁵, osservare i riti³⁶, insegnare la propria religione³⁷, in mancanza del riconoscimento, che rende invece possibile esercitare attività di tipo temporale allo scopo di raggiungere gli obiettivi spirituali.

Naturalmente, questa osservazione va calibrata sulle specificità delle real-

³³ V. *Guidelines* 2004, cit., par. 16 e *Guidelines* 2014, cit., parr. 10, 17, 21. V. anche UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief*, 22 December 2011, A/HRC/19/60, par. 58.

³⁴ Cfr. W. COLE DURHAM JR., *Recognizing Religious in Law*, in *The Review of Faith & International Affairs*, 2007, p. 28.

³⁵ V. *Guidelines* 2014, cit., par. 13, secondo cui: “The freedom to worship includes, but is not limited to, the freedom to assemble in connection with a religion or belief and the freedom of communities to perform ritual and ceremonial acts giving direct expression to their religion or belief, as well as various practices integral to these freedoms, including the building and maintenance of freely accessible places of worship, the use of ritual formulae and objects and the display of symbols”.

³⁶ V. *Guidelines* 2014, cit., par. 14 secondo cui: “The freedom to observe and practise includes, but is not limited to, ceremonial acts, but also such customs as the observance of dietary regulations, the wearing of distinctive clothing or head coverings, participation in rituals associated with certain stages of life and the use of a particular language customarily spoken by a group in practising their religion, as well as the freedom to establish and maintain appropriate charitable or humanitarian institutions and the observance of holidays and days of rest”.

³⁷ V. *Guidelines* 2014, cit., par. 15, secondo cui: “The freedom to practise and teach religion or belief includes, but is not limited to, acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the right to organize themselves according to their own hierarchical and institutional structures and the right to select, appoint and replace their personnel in accordance with their respective requirements and standards, as well as with any freely accepted arrangement between them and their state; the freedom to establish seminaries or religious schools; the freedom to train religious personnel in appropriate institutions; the right to make, acquire and use to an adequate extent the necessary articles and materials related to the rites or customs of a religion or belief; the right of religious communities, institutions and organizations to produce, import and disseminate religious publications and materials; the right of each individual to give and receive religious education in the language of their choice, whether individually or in association with others, in places suitable for these purposes, including the liberty of parents to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions; the right to solicit and receive voluntary financial and other contributions from individuals and institutions; and the freedom to establish and maintain communications with individuals and communities in matters of religion and belief at the national and international levels, including through travel, pilgrimages and participation in assemblies and other religious events.”.

tà nazionali ma se esula dall'economia del presente lavoro soffermarsi sulle scelte normative compiute dagli Stati in materia³⁸, interessa qui verificare le indicazioni provenienti dalle norme internazionali rilevanti, finalizzate a raggiungere un equilibrio tra esigenze di libertà delle organizzazioni religiose ed esigenze di controllo degli Stati nel contesto del variegato rapporto Stato-religione evitando che il riconoscimento più che per facilitare sia usato per limitare la libertà di religione.

L'equilibrio in questione è davvero difficile da conseguire, come emerge riflettendo sul fatto che mentre il ricorso al riconoscimento, come detto, condiziona significativamente l'esercizio dei diritti connessi agli strumenti internazionali richiamati, il meccanismo di riconoscimento è già di per sé indicativo di una limitazione della libertà religiosa, dal momento che esso non sembra idoneo a rispondere alla varietà del fenomeno religioso associativo, appena sopra ricordata, che rischia di venire forzata entro le griglie prestabilite dall'autorità amministrativa. Si aggiunga che, in questo contesto, il riconoscimento può divenire un vero e proprio strumento di controllo delle organizzazioni religiose, tanto da spingerle, talvolta, a non richiederlo.

Né il Patto né la CEDU si occupano espressamente di organizzazioni religiose e del loro riconoscimento. Può tuttavia dirsi che le disposizioni, prima esaminate, sulla libertà di religione, insieme alle norme sul diritto di associazione, parimenti ivi tutelato³⁹, costituiscano indicazioni di rilievo per la

³⁸ Sui regimi nazionali del rapporto Stato-Chiesa in Europa v. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide sur l'article 9. Liberté de pensée, de conscience et de religion*, 2015, p. 41 s. che riconduce tali regimi a tre categorie, ovvero "a) l'existence d'une Église d'État, b) une séparation totale entre l'État et les organisations religieuses, et c) des relations de type concordataire (ce dernier modèle prévalant dans la majorité des pays européens)". Per una panoramica sulle normative nazionali in materia di riconoscimento in Europa v. COLE DURHAM, *Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities*, ODIHR Background Paper, 1999, pp. 12 e 24 ss.; MIRAN LAVRIČ, SERGEJ FLERE (*Divergent Trends in Legal Recognition of Religious Entities in Europe: the Cases of Slovenia and Hungary*, in *Politics and Religion* (8), 2015, p. 289 ss.) che fanno risalire la varietà della disciplina statale in materia di riconoscimento a tre fattori: "(1) the historical and cultural backgrounds of the particular countries; (2) the way they confront contemporary tides of globalization including the imminent pluralization of the religious scene; as well as (3) how much and to what extent they are based on rule of law".

³⁹ V. art. 22 del Patto: "1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione. che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi. 2. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni, tranne quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, o per tutelare la sanità e la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà."; art. 11 CEDU: "1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. 2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute

loro disciplina, anche se in realtà l'incidenza dei diritti nazionali al riguardo è decisiva, sicché la base giuridica della condizione effettiva di questi gruppi va piuttosto ricercata nel diritto interno. Invero, l'attuazione della libertà di religione implica una certa valorizzazione dell'elemento associativo o dell'organizzazione delle comunità religiose nella misura in cui esse sono un mezzo per realizzare la dimensione collettiva della libertà di religione ma anche per rafforzare la dimensione individuale della stessa, che, in assenza di una comunità organizzata o comunque nella privazione della sua proiezione collettiva, rischia di divenire vulnerabile⁴⁰. L'ampia formulazione della libertà di associazione nel Patto e nella CEDU ne consente l'applicazione anche alle organizzazioni religiose, che al pari di altre associazioni raggruppano, su base volontaria, persone con interessi, attività o scopi comuni, tanto è vero che nella giurisprudenza CEDU è spesso richiamata la necessità di leggere il diritto alla libertà di religione alla luce del diritto alla libertà di associazione⁴¹. Ne consegue la necessità di tutelare la proiezione collettiva della libertà religiosa

o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

⁴⁰ Sulla vulnerabilità della libertà religiosa individuale cfr. ECHR, sentenza 26 ottobre 2000, *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, par. 62; sentenza 7 ottobre 2014, *Case of Begheluri and others v. Georgia*, par. 159.

⁴¹ V. ECHR, sentenza 23 marzo 2017, *Genov c. Bulgaria*, par. 34 (“Les communautés religieuses existant traditionnellement sous la forme de structures organisées, lorsque l’organisation de l’une d’entre elles est en cause, l’article 9 doit s’interpréter à la lumière de l’article 11 de la Convention”); sentenza *Begheluri*, cit., par. 159, (“Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associative life against unjustified State interference”); sentenza 10 giugno 2010, *Testimoni di Geova di Mosca v. Russia*, par. 99 (“Essendo le comunità religiose tradizionalmente strutture organizzate, l’Articolo 9 va interpretato alla luce dell’Articolo 11 della Convenzione”) e 161 (“Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention”); sentenza 31 ottobre 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, par. 61, (“Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention”); sentenza *Hasan e Chaush*, cit., par. 62 (“Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in this perspective, the believers’ right to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention.”); sentenza *Metropolitan Church of Bessarabia*, cit., par. 118 (“Moreover, since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one’s religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention”). V. anche COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the compatibility with human rights standards of the legislation on non-governmental organizations of the Republic of Azerbaijan*, 14-15 October 2011, para. 84 (“The right to freedom of association is intertwined with the right to freedom of thought, conscience, religion, opinion and expression. It is impossible to defend individual rights if citizens are unable to organize around common needs and interests and speak up for them publicly.”). Nella stessa direzione, v. *Guidelines* 2014, cit., par. 19; *Guidelines* 2015, cit., par. 7e 38.

in tutte le sue possibili forme di manifestazione, più o meno organizzate e istituzionalizzate, ivi compresa la dimensione meramente associativa⁴².

I tratti del diritto al riconoscimento delle organizzazioni religiose possono essere ricavati, oltre che in sede interpretativa delle sopracitate disposizioni, dalle regole di comportamento elaborate in sede OSCE che, sulla base del diritto alla libertà di religione affermato nell'Atto finale di Helsinki in termini analoghi al Patto e alla CEDU⁴³ e specificato in Commitments successivi⁴⁴, sono contenute nelle *Guidelines* sulla legislazione in materia di religione⁴⁵ e sulla personalità giuridica delle comunità religiose⁴⁶, nonché nelle *Guidelines* sulla libertà di associazione⁴⁷ che espressamente riguardano anche le associazioni di carattere religioso⁴⁸.

Il filo conduttore che attraversa i vari strumenti in materia è rinvenibile nell'esigenza che *access to legal personality for religious or belief communities should be quick, transparent, fair, inclusive and non-discriminatory*, quale espressa già dal Relatore speciale ONU sulla libertà di religione⁴⁹ e ripresa

⁴² L'operazione non è così semplice come può apparire a prima vista, dal momento che tradurre sul piano dei rapporti associativi la specificità della libertà religiosa può portare a dover ricalibrare le previsioni normative relative al rispetto di diritti altrimenti inviolabili, quali quelli collegati al principio di democraticità e alla condizione della donna.

⁴³ V. Atto finale di Helsinki del 1975, principio VII intitolato "Respect for Human Rights and Fundamental Freedoms, Including the Freedom of Thought, Conscience, Religion or Belief" che recita: "The participating States will respect human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief, for all without distinction as to race, sex, language or religion. [...] Within this framework the participating States will recognize respect the freedom of the individual to profess and practice, alone or in community with others, religion or belief acting in accordance with the dictates of his own conscience".

⁴⁴ In particolare, *Concluding Document of the Vienna Meeting of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe* (1989) che al Principio XVI prevede: "In order to ensure the freedom of the individual to profess and practise religion or belief, the participating States will, inter alia, 1) – take effective measures to prevent and eliminate discrimination against individuals or communities on the grounds of religion or belief in the recognition, exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms in all fields of civil, political, economic, social and cultural life, and to ensure the effective equality between believers and non-believers".

⁴⁵ V. *Guidelines* 2004, cit.

⁴⁶ V. *Guidelines* 2014, cit.

⁴⁷ V. *Guidelines* 2015, cit.

⁴⁸ V. punto 55 *Guidelines* 2015, cit., secondo cui: "Religious organizations serve as a conduit for exercising the fundamental right to freedom of religion or belief. The 2004 OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief state that special legislation relating to religious organizations may not be necessary, and that laws applicable to other associations can also be applied to religious organizations".

⁴⁹ V. UN Human Rights Council, Report submitted by Asma Jahangir, Special Rapporteur on freedom of religion or belief, E/CN.4/2005/61 20 December 2004, punto 56, secondo cui "The Special Rapporteur has noted in this regard, on the basis of information brought before her, that registration appeared often to be used as a means to limit the right of freedom of religion or belief of members of

nelle *Guidelines* OSCE⁵⁰. Pertanto, nel determinare le modalità e le procedure per il riconoscimento gli Stati sono chiamati, innanzitutto, ad evitare eccessivi e non necessari oneri burocratici, a garantire tempi ragionevoli per l'esito della procedura⁵¹ e a non limitare la possibilità di ottenere la personalità giuridica alle comunità religiose tradizionali o di "recognized religion"⁵². Va distinto dal procedimento di acquisizione della personalità giuridica l'attribuzione di *status* speciali per i quali è possibile prevedere requisiti aggiuntivi⁵³.

Non sarebbe quindi in linea con siffatte indicazioni prevedere, tra i requisiti per l'accesso al riconoscimento, un numero minimo eccessivo di componenti, una lunga permanenza della comunità nel territorio statale, la nazionalità dei membri fondatori, nonché condizionare il riconoscimento all'approvazione o al parere favorevole di altre organizzazioni religiose già presenti sul territo-

certain religious communities"; punto 58, secondo cui "[...] registration procedures should be easy and quick and not depend on extensive formal requirements in terms of the number of members or the time a particular religious group has existed". V. anche Report on the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, 22 December 2011, A/HRC/19/60, par. 54 "[...] it follows that any procedures for the registration of religious or belief communities as legal persons should be quick, transparent, fair, inclusive and nondiscriminatory".

⁵⁰ V. *Guidelines* 2014, punto 24 secondo cui "[c]onsidering that a wide variety of legal acts may be performed only by actors recognized as legal persons, access to legal personality for religious or belief communities should be quick, transparent, fair, inclusive and non-discriminatory"; *Guidelines* 2015, punto 49 secondo cui "[w]here an association wishes to register to acquire legal personality, procedures for doing so should not be burdensome, but should be simple and swift to facilitate the process".

⁵¹ Il dovere degli Stati di garantire tempi ragionevoli nel procedimento di riconoscimento delle organizzazioni religiose è posto già dalla Corte in sentenza 26 settembre 1996, *Manoussakis e altri c. Grecia*, par. 45 e sentenza *Religionsgemeinschaft*, cit., par. 79 e 98. Il medesimo dovere è ripreso in UN Human Rights Council, Report on the Special Rapporteur A/HRC/19/60, cit., par. 55 ("Members of religious or belief communities interested in obtaining such a status should not be confronted with unnecessary bureaucratic burdens or with lengthy or even unpredictable waiting periods"); *Guidelines* 2004, cit., section II (F) 1 ("It is not appropriate to require lengthy existence in the State before registration is permitted; [o]ther excessively burdensome constraints or time delays prior to obtaining legal personality should be questioned"); *Guidelines* 2015, cit., punti 151 ("[...]so long as the process involves requirements that are sufficiently relevant, are not unnecessarily burdensome and do not frustrate the exercise of the right to freedom of association."); 156 ("Legislation should make the process of notification or registration as simple as possible and, in any case, not more cumbersome than the process created for other entities"); 157 ("The state should generally not require the submission of unnecessary documents, such as lists of members, lease, fiscal records of founders and other irrelevant documentation"); EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide sur l'article 9 CEDU*, cit., punto 128 ("Le temps d'attente pendant lequel les autorités examinent une demande de reconnaissance ou d'enregistrement et procèdent à ce contrôle doit être raisonnablement court").

⁵² V. *Guidelines* 2014, cit., punto 26 ("The process of obtaining legal personality status should be open to as many communities as possible, without excluding any community on the grounds that it is not a traditional or recognized religion or through excessively narrow interpretations or definitions of religion or belief.")

⁵³ V. *Guidelines* 2015, cit., punto 157 ultima parte.

rio⁵⁴. È infatti evidente il carattere sostanzialmente discriminatorio di scelte normative in tal senso a favore di un numero ristretto di comunità religiose organizzate e a svantaggio soprattutto delle comunità di nuova formazione sia in senso assoluto sia in riferimento alla loro recente formazione nel territorio statale interessato⁵⁵.

Rientrando l'organizzazione religiosa nella dimensione collettiva della libertà di religione, il rifiuto del riconoscimento è legittimo se, come previsto dal Patto e dalla CEDU, è necessario per salvaguardare l'interesse pubblico, ossia la sicurezza, l'ordine, la salute e la morale, e per proteggere i diritti altrui⁵⁶, nonché per salvaguardare la sicurezza nazionale⁵⁷.

Occorre tuttavia che i parametri di legittimità suindicati abbiano una consistenza tale da impedire interpretazioni fuorvianti ed ingiustificatamente penalizzanti per l'esercizio della libertà religiosa.

Al riguardo, secondo le Guidelines OSCE il rifiuto – considerato dalla Corte una vera e propria ingerenza nei diritti delle organizzazioni religiose⁵⁸ – deve essere previsto da norme specifiche e dettagliate⁵⁹ poiché esso, come anche la revoca del riconoscimento, è una misura di *extrema ratio* da adottare dopo *a range of various lighter sanctions such as a warning, a fine or withdrawal of tax benefits*⁶⁰, come viene affermato anche nella giurisprudenza CEDU⁶¹. Siffatte precauzioni servono a limitare la discrezionalità statale in confini ben precisi dove la possibilità di influire sul funzionamento nelle organizzazioni religiose va bilanciata con il diritto delle stesse ad essere riconosciute e dunque

⁵⁴ V. sentenza *Manoussakis*, cit., par. 51; sentenza *Metropolitan Church of Bessarabia*, cit., par. 117; *Guidelines* 2014, cit., punti 27-30; *Guidelines* 2004, cit., Sec. II(F)1.

⁵⁵ V. sentenza 1 marzo 2010, *Kimlya and others v. Russia*, parr. 88 e 89.

⁵⁶ V. art 18.2 Patto e art. 9.2 CEDU, cit. *supra* in nota 26.

⁵⁷ V. art. 22 Patto e art. 11 CEDU, cit. *supra* in nota 39. Sulle condizioni da soddisfare per la corretta applicazione delle disposizioni citate si rinvia al prosieguo della trattazione.

⁵⁸ Sentenza *Genov*, cit., parr. 35 e 38; sentenza 30 giugno 2011, *Associazione Testimoni di Geova c. Francia*, par. 51; sentenza *Testimoni di Geova di Mosca*, cit., parr. 101, 159, 170, 172; sentenza *Religionsgemeinschaft*, cit., par. 62.

⁵⁹ V. *Guidelines* 2015, cit., punti 154 (“If the registration authorities are authorized to reject the application, then a clear legal basis should be provided in the legislation, with an explicit and limited number of justifiable grounds compatible with international human rights standards”) e 162 (“The responsible state agency should be required to provide a detailed written statement of reasons for a decision to refuse the registration of an association. Such reasons should not go beyond what is specified in the applicable law. The reasons set out in law should be compatible with international human rights standards”); *Guidelines* 2014, cit., punto 32 (“Decisions to deny access to legal personality to a religious or belief community, or to withdraw it, should state the reasons for doing so. These reasons should be specific and clear”).

⁶⁰ V. *Guidelines* 2014, cit., punto 33.

⁶¹ V. sentenza *Testimoni di Geova di Mosca*, cit., par. 159.

accedere, come appena osservato, ad una serie di diritti essenziali alla realizzazione della loro missione, che sul piano pratico non sarebbero possibili con la mera libertà da ingerenze da parte delle autorità nazionali nelle attività svolte da associazioni religiose non riconosciute⁶², evitando che il diritto alla libertà di religione diventi, come osservato dalla Corte, *illusory and theoretical*⁶³.

In realtà, proprio la denuncia del Relatore speciale ONU ricordata in premessa sembra indicare che il rischio di una interpretazione troppo ampia di questi parametri e di una ingerenza penetrante nella vita di gruppi ed organizzazioni religiose, con conseguenze significative in termini di sostanziale svilimento delle indicazioni internazionali in tema di rispetto della libertà religiosa, è tutt'altro che remoto.

Questa impressione viene confermata anche in riferimento alle attività di proselitismo.

4. Segue: *proselitismo proprio ed improprio e...*

La fragilità della dimensione collettiva della libertà di religione di fronte alla *securitization* dei diritti umani investe in modo significativo anche il tema del proselitismo, ossia la manifestazione della propria religione che ha come obiettivo di massima di convertire altre persone attraverso una attività di propaganda⁶⁴. Sebbene la finalità della persuasione sia presente in diversi tipi di comunicazioni, da quelle commerciali a quelle politiche, il termine “proselitismo” è riservato ai “persuasori” religiosi⁶⁵ e rileva in una accezione negativa che porta a considerare il proselitismo non tanto come espressione del diritto di manifestare la religione quanto come una attività invasiva della sfera personale, se non addirittura, pericolosa per la sicurezza individuale e collettiva.

In verità, si tratta di una legittima attività missionaria che, come ha chiarito il Relatore speciale ONU, non può essere considerata una violazione della li-

⁶² V. sentenza *Metropolitan Church of Bessarabia*, cit., par. 129. V. anche EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide sur l'article 9*, cit., punto 125; e in dottrina, JIM MURDOCH, *Freedom of thought, conscience and religion. A guide to the implementation of Article 9 of the European Convention on Human Rights*, Human Rights Handbook, No. 9, Strasbourg, 2007, p. 45.

⁶³ V. sentenza *Kimlya and others v. Russia*, cit. par. 86.

⁶⁴ Al tema della libertà di propaganda religiosa, è dedicato il recente studio di ILIA PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁶⁵ LAWRENCE A. UZZELL (*Don't Call it Proselytism*, p. 1, in www.firstthings.com/article/2004/10/dont-call-it-proselytism) evidenzia come “[p]hrases such as ‘feminist proselytism’ or ‘environmentalist proselytism’ are unknown; it is considered natural, even laudable, for adherents of those secular belief systems to seek converts all over the world, even in culture where their beliefs are profoundly alien”.

bertà di religione degli altri *if all involved parties are adults able to reason on their own and if there is no relation of dependency or hierarchy between the missionaries and the objects of the missionary activities*⁶⁶. In particolare, l'intervento del Relatore ONU viene a comporre il contrasto sulla legittimità del proselitismo derivante dalla distinzione tra proselitismo proprio e proselitismo improprio. Tale distinzione, invocata dalla Corte già nel caso *Kokkinakis* dove però non se ne approfondiscono i caratteri⁶⁷, poggia su una varietà di componenti, evidenziati soprattutto dalla dottrina, che riguardano le caratteristiche dei soggetti coinvolti – autore e destinatario del proselitismo –, il luogo dove si svolge l'attività e la sua natura. Così affinché si possa parlare di proselitismo proprio occorre che autore non sia lo Stato o un suo funzionario oppure un privato che eserciti autorità su altre persone essendo esse affidate alle sue cure⁶⁸ – come può avvenire in ambienti quali gli ospedali, le scuole, le prigioni –, o che è in rapporto gerarchico con il destinatario del proselitismo⁶⁹. Occorre anche che il destinatario non sia un soggetto vulnerabile, ad esempio bambini, persone semplici o di scarse capacità intellettive⁷⁰, o anche pazienti, detenuti, lavoratori alle dipendenze. E occorre che il luogo, pubblico o privato – chiesa, scuola, parco o strada – in cui si svolge l'attività di proselitismo consenta al destinatario del proselitismo di allontanarvisi liberamente oppure, se l'attività si svolge a casa del destinatario, quest'ultimo deve essere consenziente⁷¹.

Vale notare che nel distinguere tra proselitismo proprio e improprio nel caso *Kokkinakis* la Corte riprende la posizione espressa dal Consiglio ecumenico delle Chiese e alla “testimonianza cristiana” – che è missione essenziale di ogni cristiano- contrappone la sua “corruption and deformation”⁷². Sebbene

⁶⁶ V. General Assembly, res. A/60/399, *Elimination of all forms of religious intolerance*, Note by the Secretary-General, 30 settembre 2005, par. 67 e 68 dove viene sottolineato che “certain forms of ‘unethical’ conversion are not per se contrary to international standard”.

⁶⁷ V. Sentenza *Kokkinakis*, cit., par. 48.

⁶⁸ Cfr. TAD STAHNKE, *Proselytism*, cit., p. 331.

⁶⁹ Emblematico è il caso di proselitismo svolto da militari nei confronti dei loro sottoposti esaminato dalla Corte europea dei diritti umani, v. sent. 24 febbraio 1998, *Larissis and others v. Greece*.

⁷⁰ V. sentenza *Kokkinakis*, cit., *passim*.

⁷¹ Cfr. NATAN LERNER, *Proselytism, change of religion*, cit., pp. 486 e 559; TAD STAHNKE, *Proselytism*, cit., p. 336 ss.; LETICIA MACHADO HAERTEL, [...], *Drawing the line between proper and improper proselytism*, cit., p. 103 ss.

⁷² V. sentenza *Kokkinakis*, cit., par. 48. La stessa distinzione è ripresa in una nota dottrinale della Congregazione della dottrina della fede della Chiesa di Roma che a sua volta richiama il Decreto *Ad Gentes*, n. 13, del Concilio Vaticano II del 1965 secondo cui “la Chiesa proibisce severamente di costringere o di indurre e attirare qualcuno con inopportuni raggiri ad abbracciare la fede, allo stesso modo che rivendica energicamente il diritto che nessuno con ingiuste vessazioni sia distolto dalla fede stessa”. V. anche Dichiarazione *Dignitatis humanae* sulla libertà religiosa, Concilio Vaticano II del 1965, dove al par. 4 si legge: “[...] nel diffondere la fede religiosa e nell'introdurre pratiche religiose,

la Corte precisi di non fornire una definizione di proselitismo improprio, la sentenza *Kokkinakis* ha influenzato la giurisprudenza successiva che sul punto non ha fatto sostanziali passi in avanti⁷³, lasciando inalterate le criticità della sentenza stessa. Infatti, la distinzione offerta dalla Corte – che, come appena osservato, rispecchia una sola religione, quella cristiana⁷⁴ – tiene conto essenzialmente della condizione del destinatario del proselitismo, mentre non chiarisce la condizione dell'autore del proselitismo e trascura la tipologia del luogo dove si svolge l'azione, dati che sono invece significativi nella determinazione del concetto di proselitismo proprio. Sulla condizione dell'autore qualche elemento utile è rintracciabile nella sentenza *Larissis* là dove precisa la rilevanza della posizione di superiori gerarchici dei proselitisti chiamati in causa ai fini della condanna⁷⁵.

In sintesi, le componenti suscettibili di concretizzare una ipotesi di proselitismo improprio essenzialmente sottendono qualche forma di coercizione, quale la posizione autoritaria dell'autore, la fragilità del destinatario, l'accesso e l'allontanamento forzato dal luogo di azione⁷⁶.

Il proselitismo nella sua forma "propria" trova tutela indirettamente⁷⁷ nella previsione sulla libera manifestazione della propria religione che si esprime attraverso attività tipiche del proselitismo⁷⁸ in quanto *includes carrying out*

si deve evitare ogni modo di procedere in cui ci siano spinte coercitive o sollecitazioni disoneste o stimoli meno retti, specialmente nei confronti di persone prive di cultura o senza risorse: un tale modo di agire va considerato come abuso del proprio diritto e come lesione del diritto altrui”.

⁷³ Sul punto la giurisprudenza successiva si limita a richiamare la sentenza *Kokkinakis*, come si evince anche nella recentissima sentenza del 28 agosto 2018, *Ibragim Ibragimov and others v. Russia*, che vale per tutte.

⁷⁴ Per un commento critico sul punto, cfr. TULLIO SCOVAZZI, *Libertà di religione e Testimoni di Geova*, cit., che in nota 16 osserva “tra l’altro, non è chiaro come la distinzione tra testimonianza cristiana e proselitismo possa applicarsi agli appartenenti a confessioni non cristiane, anche per i quali vale il diritto alla libertà di religione sancito dall’art. 9”, e IDEM, *L’osso duro del proselitismo*, cit., p. 439.

⁷⁵ V. sentenza *Larissis*, cit., che al par. 51 afferma: “(...) the Court notes that the hierarchical structures which are a feature of life in the armed forces may colour every aspect of the relations between military personnel, making it difficult for a subordinate to rebuff the approaches of an individual of superior rank or to withdraw from a conversation initiated by him. Thus, what would in the civilian world be seen as an innocuous exchange of ideas which the recipient is free to accept or reject, may, within the confines of military life, be viewed as a form of harassment or the application of undue pressure in abuse of power.”

⁷⁶ V. *Guidelines* 2004, cit., p. 20.

⁷⁷ Solo la Convenzione interamericana sui diritti dell'uomo all'art. 12 prevede esplicitamente che il diritto alla libertà di religione include la libertà “to disseminate one’s religion or beliefs”.

⁷⁸ Sulla esplicitazione delle attività incluse nella libertà di manifestare la religione, V. Dichiarazione del 1981, cit., art. 6, lett. d e f (“[t]o write, issue and disseminate relevant publications in these areas; [t]o teach a religion or belief in places suitable for these purposes”); Commissione dei diritti umani, E/CN.4/RES/2005/40, del 20 aprile 2005, par. 4, lett. d (“[t]o write, issue and disseminate relevant publications in these areas”); Consiglio dei diritti umani, A/HRC/RES/ 6/37, par. 9, lett. g (“[t]o write,

*actions to persuade others to believe in certain religion*⁷⁹. Come si è osservato in precedenza, non è poi da sottovalutare il collegamento tra attività di proselitismo e diritto di cambiare religione, dal momento che, senza l'attività di diffusione dei culti religiosi, lo stesso diritto sarebbe limitato a chi è in grado individualmente di acquisire la conoscenza necessaria a compiere una scelta⁸⁰.

A questa previsione si affiancano le disposizioni relative alla libertà di espressione, ovvero di diffondere e ricevere informazioni e idee o opinioni⁸¹, che, come affermato dal Relatore speciale *[are] formulated in a way that also cover [...] missionary activities*⁸². Più precisamente il diritto di manifestare la religione e il diritto di diffondere le informazioni appartengono al proselitista, mentre il diritto di cambiare religione e il diritto di ricevere informazioni appartengono al proselito e nell'insieme confluiscono nell'accezione positiva del proselitismo.

Il contrappeso di tali diritti è rinvenibile nel diritto della persona di “avere” una propria religione⁸³ il cui esercizio non deve incontrare interferenze provenienti *in primis* dallo Stato ma anche dai privati e che lo Stato ha il dovere di contrastare⁸⁴; e nel diritto alla *privacy*⁸⁵ che può risultare violato da alcune modalità di proselitismo.

Questo intrecciarsi di situazioni spiega la difficoltà di definire il proselitismo e incide sulle scelte degli ordinamenti statali che in alcuni casi vietano for-

issue and disseminate relevant publications in these areas); General Comment No. 22, cit., par. 4 (“to prepare and distribute religious texts or publications”); OSCE, Vienna Concluding Document 1989, principio 16.10 (“to produce, import and disseminate religious publications and materials”) e Copenhagen Document 1990, par. 9.1 (“to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.”).

⁷⁹ V. General Assembly, res. A/60/399, cit., par. 59.

⁸⁰ Va ricordato che la Corte nella sentenza *Kokkinakis*, cit. (par. 31) afferma che la libertà di manifestare la religione “includes in principle the right to try to convince one’s neighbour, for example through “teaching”, failing which, moreover, “freedom to change (one’s) religion or beliefs” enshrined in Article 9 (...) would be likely to remain a dead letter”.

⁸¹ V. art. 19.2 Patto secondo cui “Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta; art. 10.1 CEDU secondo cui “1. Ogni persona ha diritto alla libertà d’espressione. Tale diritto include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.”.

⁸² V. General Assembly, res. A/60/399, cit., par. 61.

⁸³ V. art. 18.1 Patto, riportato *supra* in nota 11.

⁸⁴ V. *Guidelines* 2015, cit., par. 27. In generale sul compito, assegnato dalla Corte agli Stati, di vigilare sulle violazioni che non provengono direttamente dalla sua azione ma dal comportamento di soggetti diversi v. BENEDETTO CONFORTI, GUIDO RAIMONDI, *sub Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Enciclopedia del diritto (Aggiornamenti)*, vol. VI, 2002, p. 342.

⁸⁵ Protetto dall’art. 17 Patto e dall’art. 8 della CEDU.

malmente il proselitismo e condannano l'apostasia⁸⁶, in altri, pur non vietando formalmente il proselitismo, prevedono misure restrittive con effetti fortemente limitativi della libertà di religione, soprattutto per le confessioni minoritarie.

Le restrizioni al proselitismo hanno carattere eccezionale essendo in deroga al regime di protezione della libertà di religione, ma verificare le condizioni di legittimità del ricorso a tali restrizioni non è un esercizio agevole in ragione dei vari diritti coinvolti, che possono entrare in conflitto tra loro, e della pluralità di soggetti interessati. Infatti, da un canto vi sono diritti dell'individuo che sono di supporto all'esercizio del proselitismo, come il diritto di cambiare religione, il diritto di espressione nella duplice declinazione di diritto di fornire e di ricevere informazioni; e diritti che sono di supporto alle restrizioni del proselitismo, come il diritto di godere della libertà di religione senza interferenze e il diritto alla *privacy*⁸⁷. Dall'altro, alla figura del proselitista con i suoi diritti e doveri si contrappone la figura del proselitito con i propri diritti e doveri, ed entrambe le figure sono portatrici di esigenze specifiche, per non considerare che nella conversione da una religione all'altra ogni nuovo convertito in una religione è, nello stesso tempo, un apostata nella religione che abbandona⁸⁸.

Nel valutare la legittimità delle misure restrittive va considerato il dato che il proselitismo si presenta come espressione della dimensione esterna della libertà di religione ma produce effetti anche sul diritto di cambiare religione che, come già osservato, appartiene alla dimensione interna della stessa libertà ed ha carattere assoluto ed è quindi inderogabile. Eliminare o anche solo limitare la diffusione del culto operata attraverso il proselitismo affievolisce il diritto *de quo* in quanto riduce le possibilità del credente di conoscere religioni diverse ed eventualmente convertirvisi, andando ad incidere pertanto su un diritto inderogabile.

Il controllo di legittimità delle misure restrittive è svolto a livello universale e a livello regionale sulla base di criteri convergenti, anche se non mancano differenze in certi dettagli. Non è sufficiente che la restrizione sia prevista dalla legge ma, allo stesso modo che in materia di rifiuto del riconoscimento delle organizzazioni religiose⁸⁹, è richiesto che tale restrizione sia necessaria al raggiungimento di uno scopo legittimo quale è quello diretto a salvaguarda-

⁸⁶ Per una ricognizione sugli Stati che vietano il proselitismo cfr. ECLJ, ACLJ, *International Legal Protection of the Right to Choose One's Religion and Change One's Religious Affiliation*, in media.aclj.org/pdf/aclj_070911_eclj_aclj_report.pdf. V. anche TAD STAHNKE, *Proselytism*, cit., p. 340.

⁸⁷ Cfr. TAD STAHNKE, *Proselytism*, cit., p. 287 s.

⁸⁸ MOSHE HIRSCH (*The Freedom of Proselytism Under the Fundamental Agreement and International Law*, in *Catholic University Law Review*, 1998, p. 408) mette in evidenza come le religioni operino in "a competitive environment".

⁸⁹ Cfr. *supra* par. 3

re gli interessi pubblici della sicurezza, dell'ordine, della sanità e della morale, oppure i diritti e le libertà altrui.

La giurisprudenza, soprattutto quella della Corte europea dei diritti umani che ha avuto modo più frequentemente di pronunciarsi in materia, ha chiarito che la legge statale di previsione della restrizione deve essere *adequately accessible e formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct*⁹⁰; ed ha individuato il parametro per verificare il carattere necessario della restrizione nel “pressing social need” che più è forte meno difficile sarà giustificare l'interferenza esercitata con la previsione della restrizione da parte dello Stato cui la stessa giurisprudenza riconosce un margine di apprezzamento che consente di adattare il giudizio di legittimità alle diverse realtà statali⁹¹.

Per quanto il rischio che la cosiddetta dottrina del margine statale di apprezzamento possa favorire una frammentazione nella applicazione delle norme in materia di religione⁹² sia reale vale notare che la mancanza di una nozione uniforme di religione⁹³ rende il ricorso al margine di apprezzamento una scelta

⁹⁰ V. sentenza *Hasan and Chaush*, cit., par. 84. L'OSCE sottolinea che l'espressione “prescritto dalla legge” contenuta nell'art. 18.2 Patto significa che “(a)the relevant law should be accessible to the concerned person, (b)this person should be capable of foreseeing the consequences, and for that, (c) the law should be compatible with the principle of rule of law”, v. *Limitations to Freedom to Manifest Religion: When They Are “Prescribed by the Law”?*, HDIM.ODIHR/0291/12 del 1 ottobre 2012 in <https://www.osce.org/odihr/94585?download=true>

⁹¹ Sul “pressing social need” v. JIM MURDOCH, *Freedom of thought*, cit., p. 31; sul margine di apprezzamento v., *inter alia*, sent. 25 novembre 1996, *Wingrove v. United Kingdom*, par. 58. Per una bibliografia essenziale in materia, con particolare riferimento al tema trattato in questa sede, cfr. MONICA LUGATO, *The Margin of Appreciation and Freedom of Religion: Between Treaty Interpretation and Subsidiarity*, in *Journal of Catholic Legal Studies*, 2013, p. 49 ss.; VALENTINA FIORILLO, *La sentenza della Grande Camera sul crocifisso: il ritorno del margine di apprezzamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 422 ss.; RAFFAELLA NIGRO, *Il margine di apprezzamento e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sul velo islamico*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008, p. 71 ss.; PIERLUIGI CONSORTI, *La battaglia per la libertà religiosa nel “dialogo fra Corti” e la funzione dei “margin di apprezzamento”*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *Il diritto come «scienza di mezzo»*. Studi in onore di Mario Tedeschi, Pellegrini Editore, Cosenza, 2017, p. 607 ss. In generale la teoria del margine di apprezzamento è stata ampiamente commentata in dottrina, *ex multis* cfr. ROSARIO SAPIENZA, *Sul margine d'apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1991, pp. 571 ss.; ANDREW LEGG, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law. Deference and Proportionality*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁹² In tal senso, FEDERICO CASOLARI, *L'azione dell'Unione europea*, cit., p. 503. In merito all'espressione “dottrina del margine statale di apprezzamento” che è di uso comune in ambito dottrinale, PALMINA TANZARELLA critica l'utilizzo del termine “dottrina” relativamente al margine di apprezzamento trattandosi piuttosto di un approccio metodologico o di una tecnica giudiziale, *Il margine di apprezzamento*, nel vol. MARTA CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 149 ss.

⁹³ In merito a tale mancanza, evidenziata sin dall'inizio di questo contributo, appare utile richiamare la sentenza del 20 settembre 1994, caso *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 50, dove è chiaro che la Corte attribuisce agli Stati un ampio margine di apprezzamento poiché “it is not possible to discern throughout Europe a uniform conception of the significance of religion in society (...) even within a single country such conception may vary”.

quasi obbligata per la Corte. Tuttavia, va osservato che la teoria del margine di apprezzamento ha funzionato nella giurisprudenza della Corte in materia di religione in modo incostante, passando dal riconoscimento di un margine ampio ad uno stretto a seconda di singoli casi, tanto da indurre un giudice della stessa Corte a richiamare l'attenzione sul punto⁹⁴. Il ricorso al margine di apprezzamento, che è sicuramente il *leit motiv* della giurisprudenza della Corte in generale, trova in materia di religione un contrappeso nel principio di neutralità, che richiede allo Stato di *non sostenere, nei limiti del possibile, alcuna posizione in materia di religione e alcuna idea del bene*⁹⁵. Il principio di neutralità, richiamato nell'opinione parzialmente dissidente del Giudice Martens nel caso *Kokkinakis*⁹⁶, è stato spesso invocato nella giurisprudenza successiva a supporto del divieto dello Stato di *giudicare in merito alla legittimità delle convinzioni religiose o dei modi in cui esse sono espresse o manifestate*⁹⁷.

Senza entrare nel dibattito sui contenuti del principio di neutralità e dei suoi rapporti con il principio di laicità⁹⁸, rileva in questa sede la funzione di contenimento esercitata sull'estensione della teoria del margine di apprezzamento dal principio di neutralità⁹⁹ che, nel quadro della verifica del rispetto delle norme sulla libertà di religione e in particolare sulle eccezioni a tale libertà, ha orientato la Corte nelle sue decisioni di condanna degli Stati.

La giurisprudenza successiva al caso *Kokkinakis* sul trattamento dei Testimoni di Geova, pur non avendo del tutto superato le incertezze relative alla

⁹⁴ V. Opinione concorrente del Giudice Pinto de Albuquerque, par. 7, sentenza *Krupko*, cit., dove viene richiamata giurisprudenza contrastante e viene affermato che “[t]he Court cannot allow States a wide margin of appreciation when they interfere with traditional, majority religious communities, and impose on States a narrow margin of appreciation when they interfere with non-traditional, minority religious communities. Traditional, majority religious communities do need, and deserve, protection before the State as much as their non-traditional, minority counterparts.”

⁹⁵ Nel descrivere il contenuto del principio di neutralità in tali termini NICOLA RIVA, *Laicità*, cit., p. 281 s.) precisa che “data una pluralità di posizioni in materia di religione e idee del bene, lo Stato (a) non può giustificare le proprie azioni sulla base di alcuna di esse, (b) non può né imporre né promuovere l’adesione ad alcuna di esse”.

⁹⁶ V. sentenza *Kokkinakis*, cit., Partly Dissenting Opinion of Judge Martens, par. 15 e 16.

⁹⁷ V. sentenza *Manoussakis*, cit., par. 47; sentenza *Hasan e Chaush*, cit., par. 78; sentenza *Metropolitan Church of Bessarabia*, cit., par. 116; Concurring opinion of Judge Pinto de Albuquerque, sentenza *Krupko*, cit., par. 7; sentenza del 10 novembre 2005, *Leyla Sahin v. Turchia*, par. 107; sentenza *Religionsgemeinschaft*, cit., par. 92; sentenza *Testimoni di Geova di Mosca c. Russia*, cit., par. 119 e 181; sentenza 7 luglio 2011, *Bayatyan v. Armenia*, par. 120; sentenza *Begheuri*, cit., par. 158; sentenza *Ibragim Ibragimov*, cit., par. 90.

⁹⁸ Per la dottrina in materia cfr. *supra* nota 4.

⁹⁹ Secondo il giudice Pinto de Albuquerque (Concurring Opinion of Judge Pinto de Albuquerque, cit., par. 7) “[t]he more the Court has stressed the State’s neutrality, the less discretion it has allowed the State (...) the less discretion the State has, the narrower its margin of appreciation with regard to the believer’s speech and conduct”.

contrapposizione “proselitismo proprio-proselitismo improprio”, ha fornito elementi che vanno nella direzione del rafforzamento del diritto al proselitismo e ha mostrato consapevolezza dell'estensione delle azioni statali di contrasto al proselitismo con riferimento in particolare ai Testimoni di Geova. La Corte è stata infatti attenta a valutare, oltre al dato formale, gli effetti anche indiretti che le misure statali producono sulla attività della confessione religiosa¹⁰⁰, a richiamare gli Stati a garantire *effective measures (...) to implement the right*¹⁰¹ ed a considerare i bisogni specifici delle piccole comunità di credenti¹⁰². Nella giurisprudenza più recente, inoltre, l'orizzonte di valutazione della Corte si allarga al complesso dell'azione statale¹⁰³, specialmente lì dove emerge il carattere sistematico dell'intervento statale, che esprime una vera e propria attitudine alla violazione della libertà di religione di determinate confessioni religiose¹⁰⁴.

5. ...politiche di securitization

I limiti posti a livello normativo e in sede giurisprudenziale all'esercizio della libertà di religione si scontrano con la tendenza alla *securitization* dei diritti umani che porta gli Stati a forzare i limiti della tutela internazionale della libertà di religione o ignorandoli oppure interpretandoli in modo strumentale. In questo senso, il comportamento individuale di singoli fedeli è addebitato all'intera comunità religiosa cui appartiene ed è ritenuto conseguenza dei precetti della religione di appartenenza, inducendo a considerare alcune religioni più pericolose di altre rendendole oggetto di un pregiudizio a scapito della neutralità che dovrebbe caratterizzare la posizione dello Stato¹⁰⁵. Analoga-

¹⁰⁰ V. sentenza *Associazione Testimoni di Geova c. Francia*, cit., par. 53 dove la Corte prende atto che “[i]n effetti, l'imposizione fiscale in questione ha minacciato la continuità, se non ostacolato seriamente l'organizzazione interna, il funzionamento e le attività religiose dell'associazione, considerato che gli stessi luoghi di culto ne sono stati interessati (...). Tenuto conto dell'impatto di questa misura sulle risorse dell'associazione ricorrente e sulla capacità di esercitare la propria attività religiosa in quanto tale, la Corte dichiara l'esistenza di un'ingerenza nell'esercizio dei diritti garantiti dall'articolo 9 della Convenzione”.

¹⁰¹ V. sentenza *Begheluri*, cit., par. 164.

¹⁰² V. sentenza 17 ottobre 2016, *Association de solidarité avec les Temoins de Jehovah et autres c. Turquie*, par. 105.

¹⁰³ V. sentenza *Begheluri*, cit., par. 145 e sentenza 17 aprile 2017, *Tsartsidze and others v. Georgia*, par. 78, 82, 86.

¹⁰⁴ V. sentenza *Tsartsidze*, cit., par. 86; caso *Association de solidarité avec les Temoins de Jehovah et autres c. Turquie*, cit., par. 86 e 106; sentenza *Begheluri*, cit., par. 164.

¹⁰⁵ Emergono in questo modo tutte le contraddizioni di uno stato di fatto in cui all'esigenza di sicurezza sembra dover necessariamente corrispondere una diminuzione della libertà: cfr. PIERLUIGI CONSORTI, *La paura della libertà religiosa*, in *Le libertà spaventate* cit., p. 47 ss.

mente, fenomeni contemporanei di estremismo religioso, che tanto occupano e preoccupano gli Stati occidentali, sono talvolta indicati in modo fuorviante come “proselitismo islamico” ma non hanno nulla a che vedere con il proselitismo religioso inteso come espressione della “manifestazione” della propria religione nella misura in cui hanno come obiettivo non di “convertire” ma quello di “reclutare” innanzitutto chi è già di fede islamica e di radicalizzare la sua appartenenza religiosa a fini di violenza.

La *securitization* dei diritti umani non fa altro che acuire l’atteggiamento negativo verso il proselitismo religioso inteso in una accezione negativa in quanto tende ad enfatizzare i comportamenti indebiti di taluni proselitisti rappresentati come una minaccia alla sicurezza e ad invocare la tutela di diritti individuali contrapposti al diritto di manifestare la propria religione, quali il diritto alla *privacy* e il diritto alla identità religiosa. Tale atteggiamento ha di fatto spostato il baricentro della questione dalla analisi delle forme illegittime di proselitismo al proselitismo in sé, ovvero ora la questione è se è possibile proibire, o quanto meno limitare, il proselitismo anche quando è praticato correttamente¹⁰⁶. La svolta appena segnalata è tanto più evidente in quelle realtà statali dove contrastare il proselitismo delle religioni minoritarie è concepito come uno strumento per contrastare la globalizzazione, che favorisce l’omogeneità culturale, attraverso la salvaguardia della religione tradizionale maggioritaria, quale custode dell’identità culturale¹⁰⁷.

Invero, il tema della libertà di religione è certamente legato alla sicurezza tanto che è entrato da qualche decennio nella Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti¹⁰⁸. Nondimeno utilizzare la leva della sicurezza per limitare la diffusione dei culti, a prescindere dalle forme che essa assume, contraddice il nesso tra sicurezza e libertà di religione indicato dall’OSCE, secondo cui alla violazione della libertà di religione corrisponde una minaccia alla sicurezza¹⁰⁹, in quanto la restrizione indiscriminata del proselitismo intesa quale strumento di garanzia della sicurezza configura proprio una violazione della libertà di religione, giustificando l’allarme sollevato dal Relatore speciale ONU¹¹⁰.

Nel corso del *Supplementary Human Dimension Meeting* ospitato dall’OSCE

¹⁰⁶ Sul punto cfr. SILVIO FERRARI, *Globalization, Postmodernism, and Proselytism*, in *Fides et Libertas*, 1999, p. 13.

¹⁰⁷ Sul collegamento tra religione e cultura nella lotta contro la globalizzazione cfr. SILVIO FERRARI, *Globalization*, cit., p. 18 s.

¹⁰⁸ V. Helsinki Commission Report, *Religious Freedom in the National Security Strategy of the United States*, 2018.

¹⁰⁹ Cfr. OSCE, *Charter for European Security*, Istanbul 1999, par. 19.

¹¹⁰ Cfr. *supra* par. 1.

nel 2017, dedicato alla libertà di religione e credo per tutti, emerge chiara la preoccupazione per l'uso pretestuoso della sicurezza nazionale come *rational for limiting freedom and restricting religious groups* in quanto guardare alla libertà di religione attraverso la lente della sicurezza produce un effetto distortivo su di essa¹¹¹.

La garanzia della sicurezza non può portare al superamento della neutralità dello Stato ovvero l'appartenenza religiosa non deve avere effetti sul trattamento degli individui come singoli o come gruppo, violando il principio di non discriminazione basata su motivi religiosi che nel diritto internazionale attraversa i regimi giuridici dei diversi settori rilevanti. Né la garanzia di sicurezza può giustificare la scelta dello Stato di difendere la religione maggioritaria in quanto baluardo della identità nazionale, facendo prevalere il diritto di "mantenere" piuttosto che quello di "cambiare" la religione, come nel caso emblematico della Russia nei confronti dei Testimoni di Geova¹¹², laddove la tutela apprestata dal diritto internazionale riguarda l'individuo e non la religione cui appartiene.

¹¹¹ Così l'OSCE (*The need of a shared understanding of freedom in the OSCE Region*, 2017, in <http://hrwf.eu/osce-the-need-of-a-shared-understanding-of-freedom-in-the-osce-region/>) second cui "seeing religious freedom through the prism of security 'will distort and weakening freedom', as balancing national security and individual freedoms in considered a zero-sum game".

¹¹² La Corte Suprema russa ha decretato la messa al bando nel territorio statale dei Testimoni di Geova e ha stabilito la confisca delle proprietà dell'organizzazione con sentenza del 17 luglio 2017, contro cui è stato annunciato ricorso alla Corte europea dei diritti umani, v. ANTONELLA SCOTT, *La Russia mette al bando i Testimoni di Geova*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 aprile 2017. La sentenza ha suscitato la immediata reazione dell'Unione europea (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/30022/statement-spokesperson-upheld-ban-activities-jehovahs-witnesses-russia_en) e anche di diversi Stati, come Regno Unito (<https://www.gov.uk/government/news/minister-for-human-rights-statement-on-russian-supreme-court-ruling>), Germania (http://www.auswaertiges-amt.de/sid_5DAC942B7DE50BC4AFCDFC864C2E383/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2017/170719-Ko_RUS-Zeugen_Jehovas.html), USA (www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/07/272679.htm e www.auswaertiges-amt.de/sid_5DAC942B7DE50BCC4AFCDFC864C2E383/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2017/170719-Ko_RUS-Zeugen_Jehovas.html). Sulle sentenze di condanna della Russia finora rese dalla Corte EDU, v. sentenza 11 aprile 2007, *Kuznetsov and others v. Russia*; sentenza *Testimoni di Geova di Mosca c. Russia*, cit.; sentenza *Krupko*, cit.