

RECIPROCIÀ, LIBERTÀ RELIGIOSA E PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI IN AMBITO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Reciprocità: significato e funzione nel diritto internazionale generale. — 2. Reciprocità: significato e funzione nel diritto internazionale dei diritti umani. — 3. Reciprocità: significato e funzione quanto al diritto di libertà religiosa. — 4. Verso una nuova reciprocità?

La scelta di proporre un approfondimento su come il diritto di libertà religiosa e le situazioni giuridiche da esso derivanti possano oggi relazionarsi con l'applicazione del principio di reciprocità, resta di particolare interesse per la peculiare prospettiva del diritto internazionale. E questo per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo gli elementi di ordine storico, legati alla funzione che il principio di reciprocità ha avuto (ed ha ancora in situazioni specifiche) nell'ordinamento internazionale ponendosi come riferimento nei rapporti tra i suoi soggetti fino a diventare veicolo di cooperazione o strumento di espressione della forza e quindi di relazioni ineguali che hanno coinvolto anche il fattore religioso, o meglio la considerazione dell'identità religiosa e la libertà di manifestare la religione. Poi circostanze più recenti che giungono a rivendicare l'aspettativa che gli Stati, anche per le materie collegate all'identità religiosa, sottopongano a reciprocità il trattamento degli stranieri residenti sui loro territori. Quest'ultima situazione da un lato è conseguente al fenomeno della mobilità umana, che domanda decisioni relative anche agli aspetti religiosi o di culto presenti nell'ordine sociale; dall'altro risponde all'atteggiamento discriminatorio o addirittura vessatorio che ancora si riscontra in alcune aree quanto alla tutela dell'identità religiosa, all'esercizio del culto ed al più ampio godimento della libertà religiosa da parte di singoli e di comunità.

Ad emergere, dunque, sono interrogativi consistenti e complessi a cui non sembra possa dare risposta l'eventuale impegno di due Stati che mediante norme internazionali bilaterali, a condizione di reciprocità, si obblighino a garantire la libertà religiosa per quanti presenti sul rispettivo territorio. Analogamente non è sufficiente constatare le modalità con cui uno Stato può limitare il diritto alla libertà religiosa di non cittadini che soggiornano sul suo territorio, ma non appartengono alla religione maggioritaria. E, ancora, capire se uno Stato può limitare quanti, parte di un'identità religiosa, nell'esercizio dei loro riti o nell'adempiere a regole religiosamente ispirate (o fondate) pongono in essere atti e fatti socialmente e giuridicamente rilevanti e in contrasto non con la religione presente sul territorio, ma con le norme di ordine pubblico ivi operanti.

Si tratta di argomentazioni ben note alla prospettiva internazionale e tradizionalmente applicate alla presenza di cristiani in terra non cristiane, ma che nella società globale riguardano anche quanti provenienti proprio da quelle aree si confrontano con regole

* Pontificia Università Lateranense, Roma. In J.A. ARAÑA (cur.), *Libertà religiosa e reciprocità*, Giuffrè, Milano 2009, p. 119-148

giuridiche che vietano o limitano determinati comportamenti, magari ispirandosi ad elementi religiosi differenti pur senza formali richiami¹.

E allora, di fronte a questi dati obiettivi quali sono le risposte che il diritto internazionale può dare? E che ruolo attribuire al principio di reciprocità?

Le riflessioni che seguono, ancorandosi a questi presupposti, procedono ad una lettura della reciprocità in triplice prospettiva: quella della sua contestualizzazione nell'ordinamento internazionale generale; quella del suo ruolo (o non ruolo) nella speciale regolamentazione del diritto internazionale dei diritti umani; e infine, considerando ambedue i precedenti ambiti, quella specifica nel diritto di libertà religiosa, cercando di individuare quali possano essere i modi per parlare di reciprocità alla luce della contemporanea realtà del diritto internazionale.

1. RECIPROCITÀ: SIGNIFICATO E FUNZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALE

L'esame della reciprocità nel contesto della Comunità internazionale trova giusta collocazione nel suo ordinamento giuridico, ma anche nella relazione che il diritto internazionale favorisce tra gli ordinamenti dei suoi membri, afferendo cioè secondo la partizione classica sia all'ambito del diritto internazionale pubblico che a quello privato. E questo non solo in prospettiva storica – dove sono di tutta evidenza ed efficacia i ricorsi al principio di reciprocità nello svolgersi delle relazioni giuridiche – ma anche considerando il ruolo che la reciprocità continua a giocare in diversi settori regolamentati dall'ordinamento internazionale, sia come criterio ispiratore di norme e prassi sia come strumento applicativo di azioni e strategie.

Uno sguardo a quanto storicamente determinatosi pone immediatamente in evidenza che a giustificare il rinvio alla reciprocità nei rapporti tra le Potenze e nei trattati che le stesse concludevano, concorreva la determinazione religiosa del diritto internazionale. Una connotazione che nell'evo moderno iniziò a modificarsi sul piano dottrinale nell'opera di Francisco de Vitoria, secondo cui una diversa appartenenza religiosa non poteva essere motivo di discriminazione tra i popoli nelle relazioni internazionali. Quanto alla prassi, a farsi strada è il principio della parità tra i membri della Comunità internazionale espressa dai principi classici del *superiorem non recognoscentes* riguardo all'Impero² e dalla

¹ È sufficiente il solo richiamo alla materia matrimoniale con i trattamenti differenziati presenti nella condizione giuridica uomo-donna, come nel caso islamico di cui è ben nota sin dal 1948 la posizione espressa sul piano internazionale quanto all'art. 16 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo; o alle pratiche di certe comunità legate all'ascendenza (*descent-based communities*) che limitano il diritto a contrarre matrimonio mediante una effettiva discriminazione ormai ritenuta di tipo razziale (cf. COMMITTEE ON RACIAL DISCRIMINATION, *General Recommendation No. 29: Article 1, paragraph 1 of the Convention (Descent)*, del 1° novembre 2002).

² Basta qui il riferimento alle posizioni espresse dalla delegazione polacca nel Concilio di Costanza (1414-1418) quanto all'autonomia degli Stati nazionali rispetto all'Impero.

subordinazione della *potestas in temporalibus* del Papato al diritto internazionale³. Un passaggio a cui nel 1609 Ugo Grozio nel *De mare Liberum* darà una strutturazione traendola, però, dall'opera del de Vitoria, che sinteticamente sosteneva: "I cristiani [...] non possono privare gli infedeli della loro potestà civile e del loro dominio, per il solo fatto di essere infedeli"⁴.

Un approccio che sarà comprovato dall'affermarsi del carattere di aconfessionalità attribuito al diritto internazionale in ragione dell'uguaglianza giuridica tra Stati, come ben testimonia (ed esemplifica) la Pace di Westfalia che nel 1648 si raggiunse con due distinti trattati conclusi speratamente dall'Impero con gli Stati cattolici e con gli Stati riformati, proprio per andare oltre la reciprocità. In quel momento il diritto internazionale da un lato favoriva l'uguaglianza tra i suoi soggetti indipendentemente dall'appartenenza religiosa, e lo faceva in presenza del principio del *cuius regio eius et religio* inizialmente pensato quale garanzia di pluralismo religioso, ma che di fatto diventò un'affermazione della supremazia dello Stato sui sudditi; dall'altro distaccando i suoi fondamenti dallo stretto legame con quei principi della legge naturale che si era affermato nel corso dei secoli, anche di fronte alle modifiche della società internazionale nell'evo moderno: in tal senso va infatti letta la considerazione di Grozio nei *Prolegomena* al *De iure belli ac pacis* del 1625 secondo cui il diritto internazionale non è dato da una fede religiosa, ma da regole di diritto ispirate dalla ragione⁵.

Il principio di reciprocità in genere si è imposto come *fattore di equilibrio* delle relazioni internazionali, rivolto cioè a garantire la stabilità e la tutela delle prerogative delle Potenze, come sintetizza il Trattato di Utrecht del 1713 tra Gran Bretagna e Spagna che all'articolo 2 indica lo *iustum Potentiae equilibrium* come fondamento della pace e della tranquillità dei popoli cristiani.

Un'applicazione concreta della reciprocità in una prospettiva aderente alla tematica su cui riflettiamo in questi giorni, è poi quella del regime delle capitolazioni, relativo alle relazioni tra gli Stati o le Potenze occidentali e orientali, che si identificava con un sistema di applicazione extraterritoriale della legge finalizzato a garantire lo status degli occidentali residenti nei territori sottoposti al controllo islamico o dell'Impero Ottomano. Un regime che traeva fondamento dalla radicata esperienza degli *statuti personali* mediante i quali i non musulmani (non gli stranieri) si erano visti garantiti le situazioni giuridiche afferenti alla loro identità religiosa, ma la cui ragion d'essere era di escludere gli stranieri dalla sovranità dello Stato territoriale. Tecnicamente facendo ricorso ad una riserva di giurisdizione che si manifestava, ad esempio, nelle controversie tra stranieri su cui erano chiamati ad intervenire i consoli del Paese di appartenenza. Della previsione di tali modalità sono esempio il Trattato tra Francesco I e Solimano il Magnifico del 1535 o il Trattato tra Luigi XV e Mahmaud I del 1740 nel quale addirittura si parla di "concessione perpetua" della reciprocità.

³ Come mostra il *Trattato di Torsesillas* stipulato nel 1494 tra Spagna e Portogallo per dare effettività alla Bolla *Inter Coetera* di Alessandro VI del 1493 quanto alla partizione dei territori "scoperti".

⁴ Cf. *De potestate civile* (1528), I, 9; *Relectio de Indis* (1539), 19.

⁵ U. GROZIO, *De iure belli ac pacis*, Prolegomena 17

Il regime delle capitolazioni strettamente fondato sul principio di reciprocità venne formalmente abrogato nel XX secolo, iniziando dalla Turchia con il Trattato di Losanna del 1923, poi proseguire con Siam (Thailandia) ed Egitto con il Trattato di Montreux del 1927, con la Persia e, dopo la II guerra mondiale, la Cina.

Non va dimenticato che alle capitolazioni si legò la pratica dell'*intervention d'humanité*, fondata sulla dottrina delle Potenze della Santa Alleanza e codificata nel Trattato di Berlino del 1878, costituendo un fattore di deterrenza o motivo per l'uso della forza nei rapporti tra l'Europa cristiana e la Sublime Porta o le altre Potenze orientali. Si trattava di un'eccezione, affermata come consuetudinaria, alla sovranità che riguardava i nazionali di Potenze europee che per ragioni diverse erano presenti all'estero, o anche i residenti in uno Stato che andavano protetti in caso di violazione delle cosiddette "leggi d'umanità". Una situazione che vedeva la prevalenza del profilo politico e dell'interesse economico, come ben mostra ad esempio la reazione occidentale alla rivolta dei Boxer in Cina nell'estate del 1900. Quella dell'*intervention d'humanité* è una pratica che oggi troverebbe un limite oggettivo nel diritto internazionale, come testimoniano le previsioni della *Convenzione sulla repressione del crimine di genocidio* (1948), quando prevedono l'obbligo di intervento in caso di eliminazione sistematica di un gruppo etnico, religioso o linguistico; o la *Convenzione sulla presa di ostaggi* (1979) che nell'articolo 14 vieta ogni atto contro l'integrità territoriale di uno Stato, come ha confermato la Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 27 giugno 1986 sul caso *Nicaragua v. Stati Uniti*, escludendo qualunque riferimento all'espressione "intervento di umanità" nel giudicare il comportamento di uno Stato sul territorio di un altro Stato, e anzi ritenendo che anche per la "assistenza umanitaria" risulta essenziale e necessario il consenso o il coinvolgimento dello Stato territoriale.

Questo sintetico *excursus* se collegato all'interrogativo su quale sia la reciprocità da invocare oggi, pone una questione pregiudiziale: quello precedentemente illustrato è un regime ideale che può essere richiamato come modello di reciprocità per la realtà contemporanea? Come si è visto si trattava di situazioni in cui le garanzie erano unilaterali e di cui beneficiavano coloro che, cristiani, vivevano *hors de chrétienté*, nella maggior parte dei casi persone dedite alle attività commerciali che venivano sottratte alla giurisdizione di ordinamenti territoriali, religiosi nel loro fondamento, almeno per alcune materie quali la libertà di movimento (da e per il Paese), che costituisce uno dei diritti più importanti fin dall'affermarsi del moderno diritto internazionale; la libertà di commercio; la libertà religiosa intesa anzitutto come libertà di culto e di auto-organizzazione delle comunità religiose. Inoltre, richiamare un tale sistema potrebbe, fra le altre cose, far rivendicare un'applicazione "al contrario" e cioè per quanti sono giunti nei territori europei provenendo da aree in cui sono maggioritarie altre religioni, e quindi a valori "altri".

Per il diritto internazionale sono differenti, allora, le considerazioni da farsi rispetto alla realtà odierna. Alla reciprocità, infatti, corrispondono il principio di parità tra i soggetti dell'ordinamento internazionale, come pure la condizione sinallagmatica – detta di reciprocità, appunto – a cui si sottopone la conclusione di trattati o forme di accordo fra Stati. Questo spiega perché la reciprocità nel diritto internazionale assume quella connotazione di *condizione sospensiva impropria* di dichiarazioni unilaterali emesse da Stati (o comunque da soggetti di diritto internazionale) o di trattati. Le obbligazioni assunte da uno Stato mediante

dichiarazioni o trattati, cioè, sono condizionate all'assunzione di eguali obblighi da parte dell'altro (o degli altri) Stato. In tale direzione una dimostrazione che affonda le sue radici nella storia delle relazioni internazionali è quella del trattamento dello straniero nella quale la reciprocità può assumere una connotazione formale o assoluta – quella di considerare i cittadini stranieri come i propri – oppure relativa o di fatto, ad esempio quando in situazioni concrete uno Stato procede verso gli stranieri ad un trattamento uguale a quello applicato ai propri cittadini.

Il principio di reciprocità è, dunque, un limite alla funzione della norma internazionale ed ai suoi effetti, un limite rilevabile proprio quando il rispetto della condizione di reciprocità è apposto ad un atto giuridico internazionale. Resta comunque un limite di natura speciale, diverso cioè dal limite generale posto alla norma internazionale dall'ordine pubblico o dallo specifico capitolo dei principi inderogabili. Un dato quest'ultimo che si rivela certamente essenziale per gli aspetti relativi alla tutela della persona da parte dell'ordinamento internazionale.

In pratica in nome della reciprocità la norma internazionale derivante da trattato (analogamente si potrebbe porre la questione per i procedimenti nomogenetici di tipo consuetudinario) è inserita nell'ordinamento interno di uno Stato a condizione che gli ordinamenti delle altre parti contraenti (o più in generale i destinatari nel caso della consuetudine) prevedano un'identica norma o un'obbligazione corrispettiva. L'esempio classico è quello relativo alla volontà di sottoporre alla norma nazionale gli atti e i fatti giuridici compiuti su di una nave o su di un aeromobile quando nave o aeromobile si trovino nei limiti della sovranità di uno Stato diverso da quello di bandiera: tale situazione può verificarsi, e si verifica, solo a condizione di reciprocità. Questa stessa argomentazione è applicabile agli ambiti regolati dal diritto internazionale privato in cui una norma straniera è utilizzata nell'ordinamento che la richiama a condizione che l'ordinamento straniero presenti una norma identica a quella vigente nell'ordinamento richiamante. A completamento, va indicato che a questo criterio generalmente rilevabile negli ordinamenti interni non si sottrae l'ordinamento canonico (can. 22), che pure pone dei propri criteri di inserimento del diritto civile o di rinvio al medesimo, quali la conformità al diritto divino e ai principi del diritto canonico.

Nel diritto internazionale – e meglio si direbbe nella più ampia dimensione dei rapporti tra Stati – il principio della reciprocità è dunque uno dei criteri attraverso i quali si realizza il contemporaneo funzionamento di due ordinamenti giuridici entrati tra loro in collegamento, spesso necessario, per cui al trattamento dello Stato A verso lo Stato B corrisponde analogo trattamento dello Stato B verso lo Stato A. Diviene allora di un certo interesse individuare quali sono le situazioni o i settori che in siffatti rapporti fanno riferimento alla reciprocità.

In primo luogo, come si è già accennato, c'è il capitolo relativo al *trattamento degli stranieri*, ambito in cui è possibile rilevare che il riconoscimento dei diritti del non cittadino è sottoposto alla condizione di reciprocità con le sole – ma ben riconosciute – eccezioni relative allo *status* di rifugiato e di apolide⁶. Si tratta di un settore del diritto internazionale in cui si

⁶ Il riferimento è a due categorie di persone considerate vulnerabili e quindi bisognose di una speciale tutela per il loro status (rifugiato e apolide, appunto) e non per la condizione di stranieri. Nel profilo normativo

incrociano delle prassi storicamente consolidate a cui si affiancano le contemporanee esigenze di tutela da parte dello Stato verso quanti sono presenti sul suo territorio, indipendentemente dal loro *status civitatis*.

Nel medesimo capitolo del trattamento dello straniero, opera tradizionalmente l'istituto della *protezione diplomatica* che lascia scorgere il riferimento alla reciprocità. Si tratta di un'attività discrezionale che uno Stato può esercitare mediante i suoi Agenti diplomatici o consolari, non sottoposta al principio del previo esaurimento dei ricorsi interni che invece guida l'ordinario rapporto tra lo straniero e lo Stato territoriale in cui risiede. Un approccio che già aveva trovato conferma nella sentenza del 30 agosto 1924 emessa dalla Corte Permanente di Giustizia Internazionale sul caso delle *Concessioni Mavrommatis in Palestina*, nella quale si indicava il diritto di uno Stato di proteggere i suoi cittadini in forza del diritto internazionale quando questi sono danneggiati da un atto contrario al diritto internazionale commesso dallo Stato territoriale e non possono ottenere soddisfazione per via ordinaria⁷.

Un secondo ambito è costituito dalle relazioni diplomatiche e consolari che, come oggi si rileva dalla codificazione delle *Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche* (1961)⁸ e *sulle relazioni consolari* del 1963⁹, possono instaurarsi a condizione di reciprocità. Analogamente è a condizione di reciprocità che vengono concesse le esenzioni tributarie agli Agenti diplomatici, come prevede la Convenzione di Vienna del 1961.

A completamento possono essere richiamati alcuni aspetti particolari relativi alla immunità degli Stati esteri dagli atti esecutivi emanati dagli organi di uno Stato, o quello dei servizi di cui reciprocamente due o più Stati possono assumere l'obbligazione.

Dal *diritto internazionale dell'economia* si ricava, poi, un consolidato esempio di applicazione del principio di reciprocità e del suo coniugarsi con altri principi generali, anzitutto quello di non discriminazione: basta qui il riferimento alle norme dell'*Accordo del GATT* del 1947 che prevedevano l'estensione agli altri Stati dei vantaggi di un accordo raggiunto tra due Stati in materia di tariffe e commercio. La reciprocità nel contesto del diritto internazionale dell'economia si legge essenzialmente nel rapporto tra costi e benefici: il costo di una concessione a vantaggio di un Paese va legato al beneficio derivante da un'altra concessione fatta ad un altro Paese. Questo significa che quando due parti concludono un trattato di natura economico-commerciale l'accordo è retto dalla reciprocità che può anche non apparire materialmente, ma è insita nello spirito del negoziato, come mostra del resto il riferimento dell'*Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del*

le due situazioni sono regolamentate dalla *Convenzione relativa allo status di rifugiato* (1951) e dalla *Convenzione relativa allo status degli apolidi* (1954): entrambe all'art. 7 indicano il principio generale della "esenzione dalla reciprocità" secondo cui i rifugiati o gli apolidi sono sottoposti nello Stato in cui risiedono allo stesso trattamento degli stranieri, ma «beneficeranno sul territorio degli Stati contraenti della esenzione dalla reciprocità legislativa» (§ 2).

⁷ Cf. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Recueil des arrêts*, Série A – N. 2, 1934, p. 12.

⁸ Art. 2: "Lo stabilimento di relazioni diplomatiche tra Stati e l'invio di missioni diplomatiche permanenti avvengono per mutuo consenso".

⁹ Art. 2.1: "Lo stabilimento di relazioni consolari tra Stati avviene per mutuo consenso".

Commercio alla conclusione tra gli Stati di «accordi reciprocamente convenienti»¹⁰. Si può dire che mentre la reciprocità formale va necessariamente indicata, come ben esemplifica il ricorso alla *clausola della nazione più favorita* contenuta in una trattato, quella sostanziale esiste sempre, come dimostra la non reciprocità richiesta dalle norme dell'UNCTAD sul cosiddetto sistema delle *preferenze generalizzate* con il quale i Paesi più sviluppati sono stati chiamati ad applicare tariffe e diritti doganali ridotti per facilitare l'importazione dai Paesi in via di sviluppo¹¹, o la *reciprocità concordata* prevista dall'*Accordo TRIPS* per le attività di cooperazione tecnica tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo per proteggere i diritti di proprietà intellettuale¹².

Anche la considerazione di questi profili settoriali permette in via generale d'individuare nell'ordinamento internazionale due grandi partizioni, a cui corrispondono altrettanti significati di reciprocità: quella che si esprime nella reciprocità legislativa e quella che è invece realizzata dalla reciprocità diplomatica. Due aspetti che presentano evidenti differenze, ma che hanno come elemento unitario il riferimento alla tutela della persona. Infatti, la *reciprocità legislativa*, in genere contenuta nelle previsioni delle cosiddette norme di collegamento proprie del diritto internazionale privato, si configura come condizione subordinata all'applicazione di norme dallo Stato A allo Stato B e viceversa, un aspetto che riguarda anche gli atti unilaterali di uno Stato, anche se questi sono volti a modificare l'obbligazione. La *reciprocità diplomatica*, invece, è quella stabilita mediante accordo bilaterale e può essere modificata solo mediante accordo successivo.

Alla luce di questi elementi può desumersi che pur potendo identificare la reciprocità come principio generale del diritto internazionale, non va dimenticato che la stessa pratica internazionale ne fa uso ponendo delle consistenti eccezioni, come ad esempio quella del diritto diplomatico dove sono sottoposte a reciprocità solo le immunità essenziali relative alla persona dell'Agente diplomatico o della sede della Missione diplomatica; quella dei diritti umani, come indicano le norme a protezione della persona indipendentemente dalla reciprocità, o del diritto internazionale umanitario attraverso il principio di non discriminazione nei confronti dei combattenti; quelle sul patrimonio comune, la cui protezione e tutela sfugge alla reciprocità; quella relativa alle norme cogenti o imperative, come oggi rende ancor più evidente l'effettiva azione della giurisdizione internazionale per i *crimina iuris gentium* che sempre più ha sottratto spazio al principio *aut iudicare aut dedere* proprio dei rapporti bilaterali condizionati dalla reciprocità.

¹⁰ *Preambolo*. La reciprocità è dunque elemento concorrente a rendere positivo il rapporto costi-benefici: gli accordi reciprocamente convenienti sono «finalizzati a «una sostanziale riduzione delle tariffe e degli altri ostacoli agli scambi e all'eliminazione dei trattamenti discriminatori nelle relazioni commerciali internazionali».

¹¹ Le regole in materia di preferenze generalizzate dell'UNCATD sono del 1971, adottate in deroga alle norme operanti del GATT per favorire – in assenza di reciprocità formale – il commercio dei Paesi in via di sviluppo. Si veda fra gli altri P. GRAMATICA, *Economia e tecnica degli scambi internazionali*, Milano 2002, pp. 183 e ss.

¹² Cf. *Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (allegato allo Statuto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio)*, art. 67.

Si può piuttosto ritenere che la reciprocità sia un mutuo impegno tra Stati, ma non applicabile in modo generalizzato a ogni situazione che il diritto internazionale è chiamato a disciplinare, e la cui finalità positiva rimane quella di assicurare un *equilibrio di situazioni* e di favorire nel quadro internazionale la cooperazione tra ordinamenti. Ecco perché la mancata reciprocità o il mancato rispetto della stessa, non consentono il ricorso a quegli atti definiti negativi nell'ordinamento internazionale, come ritorsioni o rappresaglie, come pure non ingenerano una responsabilità internazionale di tipo aggravato.

2. RECIPROCIÀ: SIGNIFICATO E FUNZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

Un secondo profilo di indagine riguarda la ricerca della reciprocità nel diritto internazionale dei diritti umani. Si tratta di un ambito di regolamentazione che rispetto all'ordinamento internazionale generale manifesta caratteri specifici quanto alla natura ed al contenuto delle norme (si tratta di norme pattizie poste a protezione della dignità umana), quanto agli obblighi ad esse corrispondenti (che ricadono sugli ordinamenti degli Stati parte), ma soprattutto quanto al titolare dei diritti: la persona nella sua unità.

Infatti una lettura pur sintetica mostra che i diritti umani hanno come fondamento la dignità della persona (sono, cioè, diritti *inerenti*) da cui scaturisce il principio di uguaglianza degli esseri umani, come pure la portata universale dei diritti. È a questi elementi che rispondono le norme di protezione e le obbligazioni conseguenti, chiamate a riconoscere che se della persona umana è propria una componente materiale non è ad essa estranea una componente spirituale: da questa unità prende corpo quel carattere sociale proprio degli esseri umani.

I diritti fondamentali, in sostanza, sono connessi alla qualità di persona (dimensione individuale) o all'appartenenza della persona ad una identità etnica, religiosa o linguistica (dimensione collettiva o comunitaria). Pertanto non sono riconosciuti e tutelati perché uno Stato li contempla nel suo ordinamento, o perché uno Stato è parte di strumenti giuridici internazionali che li tutelano, ma per il carattere oggettivo che dei diritti è proprio¹³. Questo sul piano interno significa abbattere le differenze di trattamento vincolate alla cittadinanza, mentre sul piano internazionale esclude ogni possibile riferimento alla reciprocità che lo Stato sarebbe chiamato a rispettare diventando parte di una convenzione o trattato riguardante la tutela e le garanzie dei diritti fondamentali¹⁴.

¹³ Un esempio di come il carattere oggettivo dei diritti umani sia ritenuto essenziale lo si ritrova già nella pronuncia dell'11 gennaio 1961 della *Commissione europea dei diritti dell'uomo* che intervenendo in una controversia tra Austria e Italia, indicò che con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo gli Stati parte non si sono concessi diritti ed obblighi reciproci, ma hanno inteso proteggere la persona piuttosto che dei loro diritti soggettivi e reciproci (*Annuaire de la Commission européenne des droits de l'homme*, vol. 4, p. 139-141).

¹⁴ Se di reciprocità si può parlare è quella che si instaura tra lo Stato apparato con i suoi organi ed istituzioni e lo Stato comunità nelle sue diverse forme di aggregazione partecipazione da cui non sono estranee le religioni. Sulla questione si ritornerà appresso.

Sul versante della odierna pratica internazionale, quella legata alla protezione internazionale e sovranazionale dei diritti umani¹⁵, tutto questo garantisce ad ogni Stato la possibilità di ricorrere contro un altro Stato nel caso in cui sul territorio di quest'ultimo si ravvisi una violazione di diritti. Uno Stato, infatti, può ritenersi leso poiché le vittime della violazione sono i residenti sul territorio di un altro Stato, non i cittadini, ed agire di conseguenza mostrando che sostanzialmente la protezione internazionale dei diritti rende prevalente su ogni altro elemento la garanzia dell'ordine pubblico internazionale (ambito che ormai esprime l'esigenza di tutelare i diritti umani), anche mediante il ricorso ad istanze comuni, come sono gli organi di controllo istituiti dalle convenzioni sui diritti umani, *Treaty Bodies* o le Corti.

A differenza dei trattati classici quelli che tutelano i diritti umani non possono prevedere reciprocità¹⁶, ma creano piuttosto obblighi oggettivi a cui corrispondono garanzie che, pur se formulate ed attivate dai diversi Stati parte dei trattati medesimi nell'ambito del loro territorio, sono di natura collettiva in ragione degli atti che le hanno previste.

Le norme sui diritti umani, dunque, non possono essere fatte rientrare tra quelle che generalmente reggono i rapporti tra Stati, non sono strumenti attraverso cui lo Stato A assume obblighi verso lo Stato B, ma si configurano quali fonti di obblighi oggettivi e di impegno dello Stato verso coloro – sono le persone – che risiedono sul suo territorio. Una prospettiva confermata dalla prassi giurisprudenziale della Corti internazionali dei diritti dell'uomo, ma già evidente nella *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* del 1969, il cui articolo 60.5 prevede che la violazione di una norma contenuta in un trattato sui diritti umani non autorizza a sospendere o a porre fine al trattato medesimo, così escludendosi qualunque rinvio alla reciprocità come causa di estinzione o di sospensione di un trattato¹⁷, come previsto dalla normativa e dalla dottrina classica sui trattati¹⁸. Parimenti non è data ad uno Stato la facoltà di invocare l'assenza di reciprocità per esimersi dalla tutela e rispetto dei diritti umani, il cui carattere oggettivo vale anche in caso di riserve poste ai trattati¹⁹.

¹⁵ Il riferimento è ai meccanismi giurisdizionali e paragiurisdizionali operanti nell'ambito di Convenzioni sui diritti umani, sia di carattere universale (lì si collocano i cosiddetti *Treaty Bodies*) sia regionali, con le diverse Corti dei diritti dell'uomo.

¹⁶ Resta possibile indicare qualche caso di reciprocità come quello previsto, ad esempio, dall'articolo 41 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dall'63.2 della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo quanto alla giurisdizione obbligatoria del Comitato dei diritti dell'uomo o della Corte interamericana a poter ricevere comunicazioni di uno Stato parte che ritenga che un altro Stato parte non rispetti le norme convenzionali (disposizione prevista anche nella Convenzione europea, all'articolo 43, fino all'entrata in vigore del Protocollo n. 11 alla Convenzione, il 1° novembre 1998).

¹⁷ È quanto confermava la Corte Internazionale di Giustizia nel *parere consultivo* sulla Namibia del 1971 che esclude per i diritti umani la condizione di reciprocità; analogamente dispone l'*Osservazione Generale* n. 24 adottata il 4 novembre 1994 dal Comitato dei diritti dell'uomo: "The principle of inter-State reciprocity has no place" (n. 17).

¹⁸ La questione è stata anche oggetto di attenzione e dibattito da parte della *Commissione di Diritto Internazionale* nel suo studio sulla questione delle riserve ai trattati che ha ribadito il carattere specifico delle convenzioni in materia di diritti umani.

¹⁹ Posizione espressa nel 1983 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Danimarca, Francia, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia c. Turchia*.

Evidentemente nulla vieta che uno Stato, a condizione di reciprocità, possa far beneficiare a stranieri presenti sul suo territorio di standard più alti di esercizio e tutela di diritti fondamentali. Opzione che potrebbe anche valere al contrario, purché non scenda al di sotto del cosiddetto “standard minimo” oltre il quale si incorre nella violazione. Esempio classico sono i trattati bilaterali di estradizione, nei quali la valutazione delle garanzie processuali e della pena, come pure il più generale trattamento dell'imputato o del reo, restano ancorati al dominio riservato. Sullo stesso linea si collocano le previsioni della già menzionata *Convenzione sugli apolidi* che all'articolo 4 obbliga gli Stati parte a concedere agli apolidi “un trattamento favorevole almeno quanto quello dato ai propri cittadini per ciò che riguarda la libertà religiosa e l'istruzione religiosa; o ancora di più all'articolo 7 dove prevede la “dispensa di reciprocità” per cui gli Stati parte si obbligano a trattare gli apolidi come stranieri, a non esigere una reciprocità legislativa, a concedere diritti che gli apolidi avevano prima della Convenzione come pure vantaggi al di fuori di quelli previsti dalla Convenzione, senza alcun riferimento al principio di reciprocità.

Ancora di più rappresenta una generale condivisione di tale impostazione la normativa del diritto internazionale umanitario chiamata a tutelare la persona in caso di conflitto armato. Nel suo evolversi, infatti, questa regolamentazione ha abbandonato la clausola del *si omnes* che l'ha caratterizzata nei secoli scorsi quale espressione di reciprocità che imponeva ad una parte combattente il rispetto dei principi di umanità quando gli stessi erano accettati dalle altre parti. Un'evoluzione avvenuta mediante i principi di imparzialità, non discriminazione e universalità che sono alla base dell'odierno diritto applicabile ai conflitti armati.

3. RECIPROCIÀ: SIGNIFICATO E FUNZIONE QUANTO AL DIRITTO DI LIBERTÀ RELIGIOSA

Elemento acquisito da queste brevi riflessioni sulla relazione tra principio di reciprocità e diritti umani è che questi ultimi oltre al loro valore oggettivo sono connessi alla qualità di persona (la dignità umana) o all'appartenenza della persona ad una identità. Un dato facilmente applicabile al diritto di libertà religiosa che è proprio della persona, ma è anche espressione di una dimensione identitaria – quella religiosa, appunto – che non si identifica necessariamente con una “comunità religiosa”. Quest'ultima, infatti, pur rientrando nella più ampia tutela che scaturisce dai contenuti del diritto di libertà religiosa, costituisce una situazione diversa – o almeno successiva – all'identità.

Resta essenziale, e non solo esemplificativa, la normativa in materia elaborata nel contesto della CSCE/OSCE, che già nell'Atto Finale di Helsinki (1975) dopo aver collocato il diritto alla libertà religiosa tra i principi delle relazioni tra gli Stati (Principio VII) poneva una specifica distinzione tra *culti religiosi*, *istituzioni religiose* e *organizzazioni religiose*²⁰ ripresa dal Documento Conclusivo di Madrid (1983)²¹ ed esplicitato nel Documento Conclusivo di

²⁰ Cf. *Atto finale di Helsinki*, 2: Cooperazione nel settore umanitario e in altri settori, 1.d.

²¹ Nel capitolo sulla *Cooperazione nel settore umanitario e in altri settori*, Contatti fra le persone, alinea 10.

Vienna (1989)²². Ancora più chiaramente un tale approccio si ritrova nel Documento di Copenaghen del 1990 relativo alla dimensione umana nella CSCE, dove per tutelare le minoranze oltre a prevedere la suddetta distinzione, assume come criterio di protezione delle minoranze la loro "identità religiosa" ponendola "al riparo da ogni tentativo di assimilazione contro la loro volontà"²³

Come è noto, riguardo alla libertà religiosa l'ordinamento internazionale pone l'obbligo agli Stati di considerarne la duplice dimensione: la protezione dell'identità religiosa (quella di una minoranza o di un popolo indigeno, ad esempio) e la tutela di una comunità religiosa (una religione organizzata o una chiesa, ad esempio). La questione non è priva di interesse se si pensa che spesso nel caso di minoranze o gruppi la tutela è ancor più ampia in presenza di identità concorrenti o sovrapposte, come ha ben chiarito con il concetto di *multiply discrimination* la prassi applicativa ed interpretativa relativa alla *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (1965), quanto all'identità etnico-razziale²⁴, e quella del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* quanto alle minoranze²⁵, aprendo la strada all'individuazione di responsabilità aggravata (*gross violations*) in capo ad uno Stato che abbia violato o non applicato le Convenzioni medesime.

La questione, per altro, si presentò anche in sede di negoziato per la redazione di un'apposita convenzione sulla libertà religiosa che sembrava avviato a compimento nel 1967 e mai giunto ad una conclusione in grado di procedere alla tutela delle situazioni soggettive spiccatamente legate al diritto di libertà religiosa. Non va però tralasciato il fatto che una siffatta conclusione è stata genericamente identificata con la *Dichiarazione sulla non discriminazione per motivi di religione o di credo* adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1981, confondendo così la protezione "in negativo" della libertà religiosa, legata cioè alla non discriminazione per motivi religiosi, con la tutela dell'identità religiosa.

Quella della protezione "in negativo" del resto è una posizione dottrinale e normativa che si è consolidata gradualmente in relazione all'approccio circa la tutela della libertà religiosa che sempre più è considerata nella sua valenza negativa, tralasciando così la determinazione del suo contenuto specifico che oggi diventa invece sempre più pressante. In questo senso è rilevante, ma non sufficiente, richiamare il ruolo che i diritti umani hanno assunto nella funzione educativa e pedagogica, come pure rispetto alle garanzie individuali della persona ed a quelle dei gruppi, ruolo sostenuto anche dall'azione della società civile. Analogamente rischia di essere limitata la funzione degli ordinamenti – interni e internazionale – che con le loro norme e istituzioni operano per garantire, assorbire e rendere esigibili le novità riguardanti i diritti fondamentali e quindi la libertà religiosa, o a promuovere il dialogo tra le religioni²⁶.

²² Cf. Principi, 16.5

²³ *Documento di Copenaghen relativo alla dimensione umana nella CSCE*, n. 32.

²⁴ Il riferimento iniziale è contenuto nella *Raccomandazione Generale n.15* del 23 marzo 1993 riguardante l'interpretazione dell'art. 4 della Convenzione, e dove a proposito di forme di violenza organizzate su base etnica si fa riferimento all'odio razziale, etnico e *religioso* quale elemento di discriminazione (n. 4).

²⁵ In questo caso si può rinviare alla *Osservazione Generale n. 23* dell'8 aprile 1994 relativa ai diritti del minoranze (etiche, religiose e linguistiche).

²⁶ Emblematiche in questo senso sono due situazioni realizzatesi nel contesto delle Nazioni Unite: da un lato la promozione da parte dell'ONU, sin dal 2006, di iniziative per il dialogo tra le religioni; dall'altro

Queste diverse situazioni richiedono, infatti, una riflessione ulteriore. Circa la promozione del dialogo²⁷ c'è da chiedersi se tale è, ad esempio, la finalità di una Organizzazione intergovernativa e se invece ad un siffatto orientamento non corrisponda la negazione dell'autonomia delle religioni e quindi di un'effettiva sussidiarietà. Nel caso, poi, dell'impostazione data all'interpretazione del diritto alla libertà religiosa e dei suoi contenuti, il rischio che si paventa per il giurista internazionalista è quello della de-regolamentazione o di un approccio *à la carte* che si configura come "relativo" rispetto alla effettività (condivisione e rispetto) dei principi generali.

Sembra quasi che le modalità di protezione che si sono affermate siano finalizzate solo di giustificare pragmaticamente la situazione odierna, quasi si voglia escludere dalla normativa internazionale la considerazione della religione come elemento identitario, con una sorta di *eccezione religiosa*, analoga a quella *eccezione culturale* che il diritto internazionale ha operato per la materia commerciale. Che significa applicare alla religione la regolamentazione del diritto internazionale dei diritti umani non in modo diretto, ma mediato, magari attraverso la cultura, l'educazione o una non meglio precisata cultura di pace.

Gli elementi sin qui emersi, se restiamo legati all'interrogativo iniziale su quale sia il senso dare alla reciprocità, porterebbero a concludere in modo risolutivo (almeno teoricamente) che parlare di reciprocità diventa comunque "non rilevante", poiché la tendenza è di lasciare la religione fuori da una considerazione specifica da parte del diritto internazionale.

Ma il giurista internazionalista deve necessariamente fare un passo indietro ed esplorare altre piste, perché:

- a) la protezione della libertà religiosa in quanto diritto della persona appartenente ad una comunità/organizzazione religiosa non è sufficiente se non si riconosce la religione come elemento identitario. E questo del resto era già evidente nella pronuncia del 1930 della Corte Permanente di Giustizia Internazionale nel parere consultivo sul caso delle "*Comunità greco-bulgare*", che definiva il termine comunità come "collettività di persone che vivono in un Paese o in una data località e hanno [...] una religione [...] propria e sono unite dall'identità di tale [...] religione in un sentimento di solidarietà allo scopo di conservare le loro tradizioni, mantenere il loro culto, assicurare l'istruzione e l'educazione dei loro fanciulli conforme allo spirito ed alla tradizione della loro razza e di assistersi a vicenda"²⁸. Una prospettiva che esprime la tutela in ragione dell'identità religiosa (una minoranza) che ben si collegava all'esperienza degli statuti personali e che mostra come quella odierna non sia una realtà diversa quanto alla

l'attività di un organismo paragiurisdizionale come il Comitato dei Diritti dell'Uomo che nella sua *Osservazione Generale n. 18* del 30 luglio 1993 ha proceduto ad una interpretazione sistematica dei contenuti del diritto di libertà religiosa nel contesto del diritto internazionale.

²⁷ Da non confondersi con gli aspetti pratici relativi alla disponibilità della sede di una Organizzazione per iniziative ed incontro tra le religioni.

²⁸ COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE, *Recueil des avis consultatifs*, Série B – N. 17, 1930, p. 21.

composizione di una comunità religiosa in Paesi in cui esiste una religione dominante o esclusiva;

- b) una interpretazione restrittiva dei diritti umani da parte degli Stati è in genere legata alla considerazione della sola dimensione individuale dei diritti, ad eccezione di quello all'autodeterminazione²⁹. Il diritto alla libertà religiosa, invece, è tale perché espressione anche della componente comunitaria o di gruppo non intesi come semplici aggregazioni, ma con profili istituzionali;
- c) risulta impossibile in via generale, ricorrere alle condizioni di reciprocità che hanno operato nella tradizione delle relazioni internazionali, dal momento che diversa è la concezione dello Stato (con la sua a-religiosità o laicità) e del diritto internazionale (con la sua a-confessionalità). A ciò si aggiunge la constatazione che ogni Stato sul proprio territorio vuole essere garante esclusivo dei diritti umani, sostenendo indirettamente che proprio la loro tutela internazionale, avendo abbattuto la distinzione tra *cives* e *non cives*, considera extraterritoriale la persona da proteggere. E questo rende inapplicabile la protezione extraterritoriale delle persone tipica del sistema delle capitolazioni o degli accordi che recepiscono o promuovevano la pratica degli statuti personali.

Inoltre non può essere tralasciato il rischio di inglobare la religione nel più ampio contesto della cultura: basta il riferimento alla cosiddetta *diversità culturale* così come espressa nella omonima Convenzione dell'UNESCO del 2005 o nel *Libro bianco sulla diversità culturale* adottato dal Consiglio d'Europa nel maggio 2008. Una prospettiva che oltre alle conseguenze in ambiti come l'insegnamento e l'educazione – tendenza già percorsa dall'UNESCO nel 1991 con la tolleranza – porterebbe anche ad un atteggiamento diversificato dello Stato lì dove, come prevede la Convenzione sulla diversità culturale³⁰, questi dispone di prerogative e strumenti in merito alle politiche e ai programmi culturali che si concretizzano sul suo territorio (e ne avrebbe di analoghi nella materia religiosa)³¹. Una concezione coerente con i principi e le norme internazionali porta a ritenere invece l'obbligo di preservare le differenti identità, anche religiose, presenti sul suo territorio comporta per lo Stato il vantaggio che di tale azione beneficia l'intera comunità statale in quanto le singole identità concorrono a definirne l'identità collettiva.

4. VERSO UNA NUOVA RECIPROCIÀ?

²⁹ Così i *Patti internazionali* del 1966 all'art. 1.

³⁰ Cf. artt. 1.h; 2.2

³¹ È possibile leggere in tale prospettiva l'indicazione ripetutamente emersa nell'ambito del Consiglio d'Europa circa l'*insegnamento a-confessionale della religione nelle scuole*, pur in presenza di normative internazionali o interne che sin qui prevedono l'insegnamento di una religione? O ancora le linee-guida sull'*insegnamento delle religioni e dei credi nelle scuole pubbliche*, contenute nei *Principi di Toledo* adottati nel 2007 nell'ambito della OSCE? Di entrambi gli aspetti ci siamo occupati in *La libertà religiosa: suo significato e posizione entro il sistema dei diritti umani*, in corso di stampa negli Atti del Convegno internazionale: "Diritti umani e libertà religiosa", Venezia 3-4 dicembre 2008.

Come è possibile fare riferimento o invocare il principio di reciprocità dopo questa disamina del diritto internazionale? Vi sono realmente dei rischi accertati? Certo dalla lettura dei dati e delle rivendicazioni che credenti delle diverse fedi pongono per vedersi garantita la libertà religiosa fuori dei territori originari, ciò che emerge è la necessità di operare per risolvere la questione, forse riflettendo dall'interno del diritto internazionale, per provocare una modifica di atteggiamenti, di regole, di procedure.

Proviamo a prospettare alcune piste, avendo come presupposto il significato che nel contesto odierno ha assunto la tutela dei diritti umani, il significato della libertà religiosa e l'autonomia del diritto internazionale rispetto ad un'esclusiva visione religiosa.

La tutela dei diritti umani è oggi legata a norme che dal livello declaratorio – volto cioè ad accertare l'esistenza di una *opinio juris* – come la Dichiarazione Universale del 1948 sono passate al livello convenzionale con i *Patti internazionali* e ad un livello contenzioso con Comitati e Corti, fino al momento sanzionatorio che resta affidato in ultima istanza agli Stati. In questo contesto si parla di universalità intesa come riconoscimento di tutti i diritti, come riconoscimento dei diritti da parte di tutti, come riconoscimento a tutti di diritti: l'universalità è dunque un criterio di inclusione e non di esclusione a cui è collegata l'indivisibilità dei diritti. Si tratta di aspetti in cui entra in gioco il concetto/principio di discriminazione, tradizionale indice di garanzia dei diritti a cui oggi, però, viene fatto corrispondere un diritto alla non discriminazione³². Ma un tale discorso rimane esclusivamente pragmatico senza la prospettiva che la tutela e i suoi strumenti risultano efficaci se fondati sulla dignità umana, come pure che l'universalità è tale se si considera universale il soggetto dei diritti fondamentali che restano tra di loro indivisibili.

Questo significa che la garanzia dei diritti non dipende dalla volontà degli ordinamenti, ma dall'esistenza della persona, per questo il ricorso al principio di reciprocità nella normativa internazionale risulta superfluo. L'elemento normativo, sia esso interno o internazionale, è complementare alla tutela dei diritti, come ben esemplifica la Dichiarazione Universale presentandosi come "ideale comune da raggiungersi" non come uno strumento che crea i diritti. Il fattore primario della protezione internazionale resta allora il comune convincimento dell'intangibilità della persona: questo cristallizza i contenuti della Dichiarazione Universale che allora può ben dirsi strumento che propone sul piano giuridico i fondamenti etici dei diritti.

Un secondo rilievo riguarda il fatto che pur considerando quella internazionale sussidiaria alla normativa e alla giurisdizione nazionale, i diritti realmente intangibili sono quelli rispetto ai quali lo Stato non può in alcun modo intervenire: l'intangibilità coincide con l'assenza di clausole di deroga. Quanto alla libertà religiosa la normativa universale la ritiene un diritto intangibile, come mostra il combinato tra gli articoli 18 e 4.2 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, o con analoghe posizioni la normativa regionale, come si legge dal combinato tra gli articoli 12 e 27.2 della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo. Fa eccezione, invece, la Convenzione europea che non presenta un combinato disposto tra gli articoli 9 – sulla libertà religiosa – e 15 circa i diritti intangibili. Guardando la

³² Restano esemplificativi i contenuti del *Protocollo n. 12* del 2000 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, riguardante proprio la non discriminazione.

prassi, però, nonostante i richiamati riscontri normativi, la libertà religiosa non rientra ancora pienamente nel nocciolo duro dei diritti umani, in quei diritti intangibili che generano obblighi assoluti (*erga omnes*) per gli Stati. Ma cosa comporta la collocazione della libertà religiosa tra i diritti ordinari?

Considerare la libertà religiosa come diritto a cui è possibile derogare può significare una mancata tutela temporanea, ma non che sia possibile restringere e cioè applicare in modo imperfetto la garanzia delle libertà religiosa. Un fatto che propone la questione del rapporto tra la salvaguardia di un diritto individuale e la difesa di un interesse generale, espressione che si trasforma in “società democratica” nel linguaggio corrente della tutela dei diritti umani. Questo significa che la soluzione proposta in alcuni Paesi di garantire ordinariamente la libertà di religione in privato è una restrizione, non una deroga dal momento che la clausola derogatoria resta una sospensione eccezionale e non ordinaria dell’esercizio dei diritti fondamentali, sospensione che trova esecuzione in caso di guerra o di minaccia alla sicurezza nazionale³³.

Forse, anche considerando questi elementi, una nuova concezione di reciprocità dovrebbe partire dal prendere atto che il sistema dei diritti umani si è imposto come concorrente al raggiungimento della pace e della sicurezza internazionale, diventando così fondamentale per la *governance* della Comunità internazionale in cui rientrano, tra gli altri, gli obiettivi della soluzione pacifica dei conflitti – che si identifica con la fraternità – e del superamento del divario ricchezza-povertà – che si identifica con la solidarietà. Perché allora non riconoscere mediante specifiche regole giuridiche la stretta reciprocità tra religione e *governance*? Bisognerebbe operare come per altri casi verificatisi quanto alle garanzie dei diritti fondamentali: alcuni ambiti estrapolati perché ritenuti essenziali hanno permesso di elaborare regole sempre più specifiche divenute principi generali – la tutela del fanciullo, dei disabili ed altre categorie vulnerabili ne sono l’esempio – o addirittura inderogabili, come è il caso delle *gross violations* determinate dal genocidio o da altre fattispecie di crimini contro l’umanità.

Ritenere la religione come elemento identitario e le diverse articolazioni individuali e comunitarie della sua libertà come fattori essenziali alla *governance* – al pari di ambiente, disarmo, salute, discriminazione razziale, ...– può essere un approccio da perseguire. Del resto è quanto già accade, ma “in negativo”, nella considerazione circa la *diffamazione delle religioni*³⁴ che le Istituzioni intergovernative e la loro produzione giuridica fanno riferendosi all’islamofobia, collegata al terrorismo, all’antisemitismo, connesso alla discriminazione razziale, alla cristianofobia, associata all’esclusione o alla limitazione dalla partecipazione alla vita pubblica prevista dall’art. 21 della Dichiarazione Universale. Il riferimento alla religione e alle libertà ad essa connesse potrebbe essere fatto “in positivo”. Non è la nostalgia della *Respublica Christiana* o della *Sublime Porta*. L’idea soggiacente è che mai come in questo momento in cui le distanze, i confini, le delimitazioni di ogni tipo vengono facilmente abbattute, la religione (identità e libertà) va inclusa tra gli obiettivi della regolamentazione

³³ È quanto prevede il *Patto sui diritti civili e politici* all’art. 4.1; la *Convenzione europea*, all’art. 15.1; la *Convenzione interamericana*, all’art. 27. 1.

³⁴ In tale prospettiva si colloca la Risoluzione 10/22 adottata il 26 marzo 2009 dal Consiglio dei Diritti Umani relativa alla diffamazione delle religioni.

internazionale quale elemento che può contribuire a governare la Comunità internazionale e gli Stati, lungi dall'essere considerata come un fattore di destabilizzazione.

Libertà di religione, dunque, non come fobia a cui si collegano conflittualità e concezione individualistica o discriminatoria dei diritti umani di fronte ai quali poco può operare il principio di reciprocità. Ma come valore a cui legare una concreta solidarietà e fraternità.