

## ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

FUMAGALLI CARULLI, O., *Speech alla Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, 9 luglio 2009.\*

Signor/Signora Presidente, Distinti Partecipanti,

sono onorata dall'invito rivoltomi dal Direttore dell'ODIHR, Ambasciatore Lenarčič, di introdurre i lavori di questo Supplementary Human Dimension Meeting dedicato alla libertà religiosa o di credo. Si tratta di un argomento che ho avuto modo di approfondire in contesti e circostanze diverse, scientifiche e politiche.

**Q**UASI trentacinque anni fa, alla conclusione della Conferenza di Helsinki, i popoli europei hanno posto, tra i dieci principi guida per le relazioni tra gli Stati, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dando particolare rilievo alla libertà religiosa.

Da allora la libertà religiosa è stata ripresa dal Processo di Helsinki in tappe significative che tutti voi ben conoscete: prima nella Riunione sui Seguiti di Madrid (1980-83), poi, con maggior importanza, alla Riunione sui Seguiti di Vienna (1986-89), anche grazie al frutto dei lavori della Riunione di Ottawa '85, quindi nella Riunione di Copenaghen della Conferenza sulla Dimensione Umana (1990) ed, infine, al Vertice di Budapest (1994).

Così, quando è nata l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, essa si è trovata in dote l'intero acquis in materia di libertà religiosa, il più vasto e completo tra gli standards in materia a livello internazionale. La libertà religiosa vi viene, infatti, riconosciuta e tutelata in tutti i suoi tre aspetti: individuale, comunitario ed istituzionale. In altri termini, non solo è sancito il diritto dell'individuo, da solo o associato con altri, di credere e manifestare la propria fede, ma anche le confessioni religiose, in quanto tali, sono tutelate e valorizzate.

Attualmente, nell'OSCE la libertà religiosa e di credo trova considerazione e tutela anche nell'ambito del Programma sulla Tolleranza e non Discriminazione. Al riguardo, desidero ricordare, anzitutto, che i "culti tollerati" appartengono ad un'epoca passata, non pienamente rispettosa della libertà religiosa; inoltre, che la tolleranza deve accompagnare ed essere preceduta

\* Vedi alla fine del discorso nota di M. F. FERRERO, *Note a margine del "Keynote Speech" della prof. Fumagalli Carulli.*

dalla libertà religiosa, per promuovere un clima di reciproco rispetto tra credenti.

Nonostante i numerosi impegni assunti dagli Stati Partecipanti in sede internazionale e le norme contenute nelle rispettive carte costituzionali, la libertà religiosa o di credo viene ancora violata quotidianamente nell'area OSCE, sia ad Est che ad Ovest di Vienna.

Vanno, anzitutto, segnalati gli episodi di violenza contro cose (in particolare luoghi di culto e cimiteri) e persone, che giungono persino all'uccisione. In tali circostanze, non è sufficiente che lo Stato sia estraneo a questi eventi, poiché ha anche l'obbligo di agire concretamente per favorire e proteggere la libertà religiosa o di credo dei propri cittadini e, quindi, per tutelarne i luoghi di culto. Vi sono, poi, attentati di altra natura, anche da parte della polizia o delle autorità pubbliche: *fermi; arresti; perquisizioni e sequestri arbitrari ed illegali; diniego o complicazioni ingiustificate al rilascio dei visti d'ingresso a religiosi e volontari; indebite restrizioni all'importazione ed alla distribuzione di materiale religioso.*

Il sistema della registrazione delle comunità religiose, di per sé non conflittuale con la libertà religiosa, dovrebbe valutare, tra l'altro, se dette comunità rispettano la dignità umana dei propri aderenti e, in particolare, se garantiscono, agli stessi, il diritto di cambiare religione. Capita, però, che l'esercizio arbitrario del potere di riconoscimento da parte delle pubbliche autorità crei discriminazioni tra confessioni religiose, limitando soltanto ad alcune una serie di diritti connessi con la registrazione. D'altra parte, occorre tener fermo il principio per cui, all'interno di uno Stato, in considerazione di ragioni storiche e culturali, nonché della diffusione presso la popolazione, una confessione religiosa può godere di uno *status* o trattamento particolare, laddove ciò non limiti la libertà religiosa delle altre confessioni. *Il principio di uguaglianza sostanziale ci insegna, infatti, che, così come è ingiusto trattare in maniera diversa situazioni eguali, è altrettanto ingiusto imporre un eguale trattamento a situazioni diverse.*

Credo, inoltre, opportuno ricordare che i *commitments* dell'OSCE tutelano le religioni minoritarie così come quelle maggioritarie ed anche queste ultime subiscono violazioni della libertà religiosa. Bisogna quindi evitare improprie graduatorie, come se le violazioni contro le confessioni minoritarie fossero più o meno gravi di quelle contro le religioni maggioritarie: la lesione della dignità umana è la medesima.

Desidero anche segnalare che le violazioni della libertà religiosa o di credo menzionate finora si registrano prevalentemente laddove la democrazia è più giovane e più fragile. In tali Paesi risulta particolarmente evidente come la libertà religiosa costituisca una sorta di cartina di tornasole per la verifica del rispetto di tutti gli altri diritti umani. *Fra l'altro, è legata ad essi sotto vari profili. Si pensi, ad esempio, alle libertà di opinione, di espressione, di associazione e di riunione.*

In tale prospettiva, per quanto attiene ai rapporti fra la libertà religiosa e gli altri diritti umani, da una parte bisogna evitare che, in caso di bilanciamento tra i diritti, la libertà religiosa sia ritenuta subordinata agli altri diritti; d'altra parte, occorre opporsi al trend che tende a sottovalutare le violazioni della libertà religiosa, registrandole come violazioni di altre libertà – come quella di associazione o di espressione –, facendo così apparire meno ricorrenti i casi di violazione della libertà religiosa.

Ma anche i Paesi dove la democrazia e lo stato di diritto sono più radicati, non sono immuni da rischi e violazioni della libertà religiosa e di credo.

*Per esempio, va diffondendosi la falsa convinzione che le religioni, anziché essere elemento di progresso e di benessere per la società, siano un fatto negativo, da combattere.* Dagli impegni assunti nell'OSCE emerge chiaramente che la religione è anche un vero e proprio bene giuridico, meritevole di tutela. Se, quindi, la libertà di religione e di credo correttamente garantisce e tutela anche i non credenti, non dovrebbe trovare accoglimento positivo un ateismo anti-religioso che predichi la necessità di eliminare la religione dalla vita pubblica e privata dei cittadini, poiché esso entrerebbe in irriducibile conflitto con la libertà religiosa, la quale implica una tutela del fenomeno religioso in quanto tale.

Occorre piuttosto promuovere la partecipazione delle comunità religiose al dialogo pubblico, anche attraverso i *mass media*, dando il benvenuto agli interventi dei rappresentanti delle confessioni religiose che, sulla base delle loro istanze morali ispirate dalla religione, esprimono un parere sulle vicende quotidiane e, in particolare, sulle decisioni legislative ed amministrative dei Paesi.

Si pone, qui, uno dei profili del delicato rapporto tra la libertà religiosa o di credo e la libertà di espressione. Non vi è alcun contrasto tra l'una e l'altra, nella misura in cui non si cerca di promuovere un supposto "diritto di non sentirsi offesi" e, d'altra parte, non si abusa della libertà di espressione per oltraggiare e vilipendere le religioni, i loro rappresentanti, simboli ed insegnamenti.

*In questi casi, infatti, non si offre un servizio al pluralismo ed alla democrazia, proprio perché si impedisce il dialogo, respingendo violentemente chi ha convinzioni diverse. Per favorire il dialogo ed il pluralismo, è necessario che l'informazione sulle comunità religiose sia veritiera ed equilibrata, affinché l'opinione pubblica possa formarsi correttamente e si crei un clima di fiducia e reciproco rispetto tra comunità religiose, come pure tra credenti e non credenti.*

Il riconoscimento del ruolo pubblico delle confessioni religiose passa anche attraverso l'instaurazione di un dialogo tra le autorità pubbliche e dette confessioni. Questo aspetto è stato sottolineato a più riprese negli impegni dell'OSCE – si pensi ai Documenti Finali di Madrid e di Vienna – ma anche in recenti riunioni afferenti al tema della libertà religiosa. Così anche il

Trattato di Lisbona prevede un dialogo aperto, trasparente e regolare con le Chiese, le comunità religiose e le organizzazioni filosofiche e non confessionali, non limitato alle questioni strettamente attinenti alle esigenze della libertà religiosa.

Tale dialogo deve rispettare le specificità delle confessioni religiose rispetto alle altre formazioni sociali e, tra le confessioni religiose, deve tener conto della rilevanza storica, culturale e numerica di ciascuna. Inoltre, tale dialogo deve poter avvenire anche bilateralmente, con ciascuna di esse, a seconda delle specifiche circostanze e tematiche.

*Il rifiuto dell'incidenza della religione nell'ambito della vita personale e sociale passa anche attraverso la sempre più diffusa negazione all'individuo del diritto di agire e, prima ancora, di esprimere il proprio pensiero conformemente alla propria coscienza, così come già sancito nel Documento Finale di Helsinki.*

L'obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio sulla base di convinzioni religiose è riconosciuta dai *commitments* dell'OSCE. La tutela della libertà religiosa impone che lo stesso avvenga anche per tutte le tematiche eticamente sensibili, afferenti alla vita umana ed alla famiglia. Né si possono accettare *black lists* degli obiettori, che li espongano a discriminazioni o vessazioni.

Anche il diritto fondamentale e la responsabilità primaria dei genitori di assicurare l'educazione religiosa e morale dei propri figli va rispettato e salvaguardato nel rapporto con il ruolo statale in campo educativo. Vanno, quindi, garantite adeguate possibilità di esenzione da quegli insegnamenti che fossero eventualmente contrari ai principi religiosi e morali dei genitori. D'altra parte, occorre tenere presente che in nessuno modo il crescente multiculturalismo si oppone all'insegnamento religioso confessionale facoltativo nelle scuole pubbliche. Anzi, come ha posto in evidenza una nota sentenza della Corte Costituzionale italiana (n. 203/89), esso risponde ad una concezione di laicità positiva dello Stato.

Infine, desidero invitare gli Stati Partecipanti ad impegnarsi nei *fora* internazionali, affinché in ogni Paese e nei diversi contesti siano reciprocamente garantite le condizioni per l'effettivo e pieno esercizio della libertà religiosa o di credo. Tale esercizio richiede, fra l'altro, la disponibilità di luoghi di culto, nel rispetto delle disposizioni urbanistiche (beninteso, dettate a carattere generale) che, a loro volta, tengono conto dell'esigenza di un equilibrato e corretto uso del territorio, nonché delle sue caratteristiche artistiche, culturali, religiose ed ambientali. Naturalmente, laddove un luogo non serve solo per il culto, è legittimo che, in ragione delle attività di natura diversa che di fatto vi trovano svolgimento, esso sia assoggettato alle prescrizioni in materia, non escluse quelle di pubblica sicurezza.

Quelle che ho presentato sono soltanto alcune delle sfide odierne alla libertà

religiosa o di credo. Ho fiducia che il dibattito che tra poco avrà inizio contribuirà ad arricchire la consapevolezza circa le sfide presenti e a trovare nuovi spunti, sulla base degli impegni e dei principi fondativi dell'OSCE.

*La religione – lo si è detto prima – è un elemento positivo per le nostre società: un fattore di sicurezza e democrazia, che tanto l'OSCE ha contribuito a difendere e a promuovere.*

Grazie!

NOTE A MARGINE DEL KEYNOTE SPEECH  
DELLA PROF. FUMAGALLI CARULLI

Per inquadrare e meglio comprendere l'intervento introduttivo "Il cammino della libertà religiosa: un successo delle religioni, un successo dell'OSCE, per la sicurezza e la democrazia", tenuto dalla prof. Ombretta Fumagalli Carulli al Supplementary Human Dimension Meeting dell'OSCE dedicato alla libertà di religione e di credo (Vienna, 9-10 luglio 2009), pare utile ripercorrere il processo che ha portato all'elaborazione dei documenti citati nel suo keynote speech, processo che è strettamente congiunto alle vicende della Organizzazione, e prima Conferenza, per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Di esso si evidenzieranno i punti salienti, sottolineando il ruolo e l'apporto della Santa Sede, oltre ad illustrare talune peculiarità di natura giuridica che connotano l'attività dell'OSCE.

*La Conferenza di Helsinki*

Come è noto, l'OSCE trae origine – costituendone un'evoluzione in senso istituzionalizzato – dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Tale Conferenza fu convocata ad Helsinki nel 1973, frutto della *détente* tra Est ed Ovest, quale foro paneuropeo per assicurare, con un approccio integrale, la sicurezza e la stabilità politico-militare del continente e, in ultima istanza, dell'intero globo. Non solo vennero coinvolti i paesi neutrali e non allineati, oltre naturalmente a quelli delle due alleanze militari, ma soprattutto si convenì sin dalle consultazioni preliminari che nel Decalogo per le relazioni tra gli Stati dovesse trovar luogo il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo (VII Principio).

La coraggiosa decisione della Santa Sede di partecipare alla Conferenza, dettata soprattutto dalla sollecitudine nei confronti delle chiese d'oltrecortina, fu storica: era dal Congresso di Vienna che la diplomazia pontifica non partecipava *pleno iure* ad una conferenza politica internazionale. Nel corso dei negoziati durati due anni la delegazione vaticana fu protagonista nel far sì che l'enunciazione del VII Principio fosse ampliata e dettagliata il più possibile, riconoscendo in particolare il nesso tra libertà fondamentali e dignità umana nonché la tutela della dimensione comunitaria della libertà religiosa.

Gli sforzi furono premiati ed il 1° agosto 1975 venne sottoscritto da 35 Capi di Stato o di Governo l'Atto Finale di Helsinki in cui si prevede, *inter alia*, che «*Gli Stati partecipanti rispettano i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali inclusa la libertà*

*di pensiero, coscienza, religione o credo, per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.*

*Essi promuovono e incoraggiano l'esercizio effettivo delle libertà e dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali ed altri che derivano tutti dalla dignità inerente alla persona umana e sono essenziali al suo libero e pieno sviluppo.*

*In questo contesto gli Stati partecipanti riconoscono e rispettano la libertà dell'individuo di professare e praticare, solo o in comune con altri, una religione o un credo agendo secondo i dettami della propria coscienza».<sup>1</sup>*

#### *Le Riunioni sui Seguiti della Conferenza di Helsinki*

Alla conclusione della Conferenza di Helsinki emerse la necessità di individuare una sede per la revisione e la verifica degli impegni (*commitments*) che si stavano assumendo, l'esame di nuove proposte e l'adozione di ulteriori documenti pertinenti.

A tal fine si decise di convocare nel 1977, a Belgrado, una riunione a livello di Ministri degli Affari Esteri, che costituì la prima, invero non molto fortunata, tappa del Processo di Helsinki. A causa, infatti, del riemergere di acute contrapposizioni tra il blocco atlantico e quello sovietico, i lavori della Riunione sui Seguiti di Belgrado non portarono ad alcun risultato concreto: l'unico punto su cui si trovarono d'accordo gli Stati Partecipanti fu che essi erano in disaccordo tra loro in ordine all'attuazione degli impegni assunti ad Helsinki. Tuttavia le delegazioni decisero di proseguire un dialogo su argomenti specifici e, soprattutto, non rinunciarono al processo multilaterale avviato dalla CSCE, fissando una nuova Riunione a Madrid nel 1980.

All'apertura della Riunione sui seguiti di Madrid la situazione internazionale risultava ulteriormente deteriorata tanto che vi furono difficoltà ad avviare i lavori che poi si protrassero, tra molti travagli, per quasi tre anni.

Giova ricordare che, alla vigilia della Riunione, Giovanni Paolo II aveva inviato un messaggio a tutti i Capi di Stato e di Governo dei Paesi firmatari dell'Atto Finale<sup>2</sup> per porre sul tavolo una questione di fondamentale importanza per la Santa Sede. Se, infatti, con l'Atto Finale di Helsinki era stato possibile inserire la libertà religiosa tra i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo, si rendeva allora necessario dare un contenuto concreto a tale libertà. Peraltro, la libertà religiosa risultava menzionata in quasi tutte le costituzioni degli Stati Partecipanti, oltre che in vari documenti internazionali sottoscritti dagli stessi, ma la garanzia di essa non era né sufficiente, né uniforme all'interno della Regione CSCE.

A Madrid la delegazione vaticana segnalò i (pochi) progressi e i (tanti) ritardi ed inadeguatezze nell'attuazione degli impegni di Helsinki e, consapevole della necessità di procedere con gradualità, presentò delle proposte<sup>3</sup> di nuovi *commitments*

<sup>1</sup> Giovanni Paolo II, *Messaggio a tutti i Capi di Stato dei Paesi firmatari dell'Atto Finale di Helsinki*, 1 settembre 1980.

<sup>2</sup> Documento CSCE/RM/S.1.

<sup>3</sup> Questi i tre paragrafi del Documento conclusivo della Riunione di Madrid dedicati alla libertà religiosa:

«Gli Stati Partecipanti riaffermano che riconosceranno e rispetteranno ed inoltre concordano di intraprendere le azioni necessarie a garantire la libertà dell'individuo di professare e praticare, solo o in comune con altri, una religione o un credo agendo secondo i dettami della propria coscienza.

concernenti taluni problemi la cui soluzione era sentita come particolarmente urgente: una prima proposta sulla consultazione delle confessioni religiose da parte delle autorità degli Stati Partecipanti nel caso di discussioni o decisioni di questioni riguardanti la libertà religiosa, e l'altra sul riconoscimento dello *status* giuridico delle confessioni religiose, proposte entrambe recepite nel Documento conclusivo della Riunione di Madrid.<sup>4</sup>

Gli Stati Partecipanti stabilirono, altresì, di tenere a Vienna una successiva Riunione sui Seguiti e prima di questa venne convocata una riunione di esperti per trattare delle questioni relative al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, riunione che si svolse ad Ottawa nel 1985.

Nonostante le molte aspettative riposte in tale riunione (si confidava, infatti, che all'esito della stessa venissero adottate conclusioni e raccomandazioni in grado di migliorare concretamente l'attuazione degli impegni assunti), al termine di essa non fu raggiunto alcun consenso sulle conclusioni finali ma l'approfondito lavoro si rivelò assai utile per la Riunione sui Seguiti che nel 1986 prese inizio a Vienna, agevolata dall'avvio della *perestrojka* e dalla distensione nei rapporti tra Est ed Ovest intervenute nel frattempo.

Nel corso dei lavori la Santa Sede, così come la maggior parte delle delegazioni, riscontrò i progressi fatti ma allo stesso tempo si dichiarò insoddisfatta del livello di attuazione degli impegni assunti ad Helsinki e Madrid, evidenziando non solo lacune e difetti di questi ma, soprattutto, le numerose violazioni verificatesi.<sup>5</sup> Volendo giungere ad un documento finale che portasse a concreti passi in avanti, la delegazione vaticana si spese attivamente per l'adozione di nuovi ed ulteriori impegni, in particolare depositando una proposta volta ad una miglior specificazione dei contenuti della libertà religiosa.

Si giunse, in conclusione, alla formulazione dei paragrafi sulla libertà religiosa del documento finale che accolsero interamente la proposta vaticana, con il seguente enunciato:

«(16) *Al fine di assicurare la libertà dell'individuo di professare e praticare una religione o una convinzione, gli Stati partecipanti, fra l'altro,*

*(16.1) adotteranno misure efficaci per impedire ed eliminare ogni discriminazione per motivi di religione o convinzione nei confronti di individui o comunità per quanto riguarda il riconoscimento, l'esercizio e il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in tutti i settori della vita civile, politica, economica, sociale e culturale e assicureranno l'effettiva uguaglianza fra credenti e non credenti;*

*(16.2) favoriranno un clima di reciproca tolleranza e rispetto fra credenti di comunità diverse nonché fra credenti e non credenti;*

In tale contesto, essi consulteranno, quando necessario, i culti, le istituzioni e le organizzazioni religiose che operano nell'ambito costituzionale dei loro rispettivi paesi.

Essi considereranno favorevolmente le richieste da parte di comunità religiose di credenti, che praticano o sono disposti a praticare il proprio culto nell'ambito costituzionale dei loro Stati, di concessione dello status previsto nei loro rispettivi paesi per i culti, le istituzioni e le organizzazioni religiose».

<sup>4</sup> Cfr. F. Sainz Muñoz, *Intervention à la réunion de Vienne, le 13 novembre 1986.*

<sup>5</sup> A. Sodano, *Intervention à la Réunion de Vienne, le 19.1.1989.*

(16.3) riconosceranno, su loro richiesta, alle comunità di credenti, che praticano o che sono disponibili a praticare la loro fede nel quadro costituzionale dei propri Stati, lo status per esse previsto nei rispettivi paesi;

(16.4) rispetteranno il diritto di tali comunità religiose di

- costituire e mantenere luoghi di culto o riunione liberamente accessibili,
- organizzarsi secondo la propria struttura gerarchica e istituzionale,
- scegliere, nominare e sostituire il proprio personale conformemente alle rispettive esigenze e alle proprie norme nonché a qualsiasi intesa liberamente accettata fra esse e il proprio Stato,

- sollecitare e ricevere contributi volontari sia finanziari che d'altro genere;

(16.5) si impegneranno in consultazioni con i culti, le istituzioni e le organizzazioni religiose al fine di pervenire ad una migliore comprensione delle esigenze della libertà religiosa;

(16.6) rispetteranno il diritto di ciascuno di impartire e ricevere un'istruzione religiosa nella lingua di propria scelta, individualmente o in associazione con altri;

(16.7) rispetteranno, in tale contesto, fra l'altro, la libertà dei genitori di assicurare l'educazione religiosa e morale dei loro figli conformemente ai propri convincimenti;

(16.8) consentiranno la formazione di personale religioso nelle istituzioni appropriate,

(16.9) rispetteranno il diritto dei singoli credenti e delle comunità di credenti di acquisire, possedere ed utilizzare libri sacri, pubblicazioni religiose nella lingua di loro scelta ed altri oggetti e materiali relativi alla pratica della religione o della convinzione;

(16.10) consentiranno ai culti, alle istituzioni e alle organizzazioni religiose la produzione, l'importazione e la diffusione di pubblicazioni e materiali religiosi;

(16.11) considereranno favorevolmente l'interesse delle comunità religiose a partecipare al pubblico dialogo, fra l'altro, tramite i mezzi di comunicazione di massa.

(17) Gli Stati partecipanti riconoscono che l'esercizio dei summenzionati diritti relativi alla libertà di religione o convinzione può essere soggetto soltanto alle limitazioni stabilite per legge e conformi ai loro obblighi in base al diritto internazionale e ai loro impegni internazionali. Nelle proprie leggi e regolamenti e nella loro applicazione essi assicureranno la piena ed effettiva attuazione della libertà di pensiero, coscienza, religione o convinzione.»

Si comprendono, dunque, le ragioni per cui il capo delegazione vaticano, mons. Sodano, in chiusura della Riunione,<sup>6</sup> espresse l'apprezzamento della Santa Sede per il fatto che, per la prima (ed unica, ndr) volta, un documento internazionale sanciva il diritto di libertà religiosa in tutti i suoi aspetti – individuali, comunitari ed istituzionali –, ribadendo che il particolare interesse della Chiesa verso la libertà religiosa non andava interpretato come disinteresse per gli altri diritti, perché, come anche affermato dal Santo Padre pochi giorni prima,<sup>7</sup> l'osservanza della libertà religiosa veniva considerata un test per la verifica dell'osservanza di tutte le altre libertà fondamentali.

<sup>6</sup> Giovanni Paolo II, *Discorso al Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 9 gennaio 1988, n. 11.

<sup>7</sup> Va, però, tenuto conto che nel testo del Meccanismo è sancita la regola dell'impossibilità di opporre un rifiuto alla richiesta di informazioni, anche se tale regola non sempre è stata osservata.

*La Dimensione Umana: la Conferenza ed i Meccanismi*

Nel corso della Riunione sui Seguiti di Vienna venne adoperato, per la prima volta, il termine "dimensione umana". Da allora è divenuto usuale, in ambito CSCE/OSCE, declinare la sicurezza della Regione nelle sue tre dimensioni: quella politico-militare, quella economica ed ambientale e, appunto, quella umana. Bisogna, però, prestare attenzione al fatto che quest'ultima non si risolve *sic et simpliciter* nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali tutelati dagli strumenti internazionali, poiché nell'accezione di dimensione umana si sono man mano ricomprese altre materie quali il rispetto dello stato di diritto, il sostegno alla creazione di istituzioni democratiche, il contrasto della tratta umana e, da ultimo, la promozione della tolleranza e non discriminazione nell'ambito della Regione OSCE.

Inoltre, dato che nonostante il dichiarato carattere politicamente vincolante degli impegni della dimensione umana la loro violazione non portava a null'altro se non ad una contestazione da parte delle delegazioni in sede di Riunione sui Seguiti, a Vienna gli Stati Partecipanti decisero di creare due diversi strumenti per il monitoraggio dell'attuazione di tali impegni: la convocazione di una Conferenza sulla Dimensione Umana e l'istituzione di un apposito Meccanismo della Dimensione Umana (c.d. Meccanismo di Vienna).

La Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE si articolò in tre Riunioni (Parigi 1989, Copenaghen 1990 e Mosca 1991), di cui la prima terminò senza l'adozione di un documento conclusivo mentre le altre due, tenutesi in un contesto geo-politico del tutto nuovo e diverso, registrarono significativi passi in avanti. In particolare, per quanto qui interessa, il Documento della Riunione di Copenaghen specificò espressamente che il diritto alla libertà religiosa include il diritto di cambiare religione o credenza e sancì il diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio.

Quanto, invece, al c.d. Meccanismo di Vienna, si tratta di un istituto volto a disciplinare lo scambio e la richiesta di informazioni nonché l'accertamento di situazioni relative alla dimensione umana, mediante un procedimento diplomatico riservato di consultazioni e di invio di missioni di esperti. Allo scopo di completare e rafforzare il Meccanismo di Vienna, nel corso della terza Riunione della Conferenza sulla Dimensione Umana, fu altresì adottato il c.d. Meccanismo di Mosca, risultato però alla fine così macchinoso da sostanzialmente scongiurare l'attivazione.

Dall'adozione avvenuta nel gennaio 1989 sino all'aprile 1992, il Meccanismo di Vienna venne invece estensivamente azionato anche se il suo utilizzo fu minore rispetto a quello potenziale, dato che avrebbe potuto essere attivato per innumerevoli casi. Vi era, però, da parte degli Stati Partecipanti la consapevolezza che esso andava riservato alle situazioni di particolare gravità, onde evitare di sminuirne l'efficacia attraverso ricorsi troppo frequenti.

Benché, infatti, i Meccanismi della Dimensione Umana non integrino una procedura giurisdizionale, privi come sono di organi giudicanti e di sanzioni,<sup>8</sup> essi tut-

<sup>8</sup> Benché non si abbia notizia di attivazioni da più di quindici anni, essi sono ad oggi ancora in vigore.

tavia hanno rappresentato – e rappresentano tutt'ora ove se ne faccia ricorso<sup>9</sup> – la massima forma di denuncia politica e pressione diplomatica sicché non possono essere considerati mezzi ordinari di verifica dell'attuazione degli impegni della dimensione umana, a meno di non alimentare un contenzioso permanente, anche improntato a logiche ritorsive.

Il progressivo sviluppo della democrazia nonché del rispetto delle libertà e dei diritti umani negli Stati Partecipanti e, quindi, il venir meno di quelle problematiche che inducevano a tale denuncia politica e pressione diplomatica, contribuirono ad esaurire il carattere deterrente dei Meccanismi, così facendo prevalere il principio della cooperazione piuttosto che la pratica della contestazione.

#### ODIHR e HDIM

Questo processo fu agevolato dalla progressiva istituzionalizzazione della CSCE, culminata nel Vertice di Budapest (1994) in cui la Conferenza cessò di essere un processo di negoziazione, per quanto permanente, per trasformarsi in un'articolata e ben sviluppata Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

Per quanto concerne la dimensione umana, l'originario Ufficio per le Libere Elezioni venne ridenominato Ufficio per le Istituzioni Democratiche e per i Diritti Umani (più noto con l'acronimo inglese ODIHR-Office for Democratic Institutions and Human Rights) e ad esso, progressivamente, sono stati attribuiti compiti sempre crescenti tanto da esser divenuto, oggi, la più grande e, probabilmente, importante istituzione dell'OSCE. Esso è responsabile in buona sostanza di tutte le attività dell'Organizzazione per quanto riguarda la dimensione umana, svolgendo attività nei seguenti campi: controllo delle elezioni, sviluppo della democrazia negli Stati Partecipanti, monitoraggio del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali nonché attuazione di un programma per la lotta all'intolleranza e alla discriminazione.

Inoltre, la Conferenza sulla Dimensione Umana è stata sostituita dallo Human Dimension Implementation Meeting, una riunione della durata di due settimane, che dal 1992 si tiene ogni autunno<sup>10</sup> a Varsavia, e nel corso della quale delegati degli Stati Partecipanti, funzionari dell'OSCE e di altre Organizzazioni Internazionali nonché rappresentanti di numerose Organizzazioni Non Governative discutono dell'attuazione dei *commitments* della dimensione umana. Per le principali questioni oggetto di preoccupazione è previsto, poi, si tengano ogni anno a Vienna tre riunioni informali supplementari (Supplementary Human Dimension Meeting), di durata più breve, come quella del luglio 2009 dedicata alla libertà religiosa ed inaugurata dal keynote speech della prof. Fumagalli Carulli.

Va evidenziato come HDIM e SHDM non siano organi decisionali dell'OSCE sicché al termine degli stessi non è adottato un documento finale ma nel report vengono raccolte tutte le raccomandazioni espresse dai partecipanti, le quali possono costituire la base o lo spunto per l'assunzione di impegni vincolanti attraverso

<sup>9</sup> Ad eccezione degli anni in cui vi sono stati i Vertici dei Capi di Stato e di Governo, essendo previsto che in questo caso non si tenga.

<sup>10</sup> Per un approfondimento della tematica si rinvia a L. Condorelli, *Diritto e non diritto nella CSCE* in G. Barberini-N. Ronzitti, *La nuova Europa della CSCE*, 1994, Milano.

il processo decisionale dell'OSCE. Ogni anno sono centinaia le raccomandazioni, indirizzate sia agli Stati Partecipanti, nella loro interezza o singolarmente, per ricordare gli obblighi derivanti dagli impegni assunti ed evidenziare ambiti di particolare criticità, sia all'OSCE, usualmente per proporre nuovi mezzi e strumenti per una più effettiva ed efficace attuazione degli impegni della dimensione umana.

La caratteristica che rende tali riunioni peculiari rispetto a tutte le altre conferenze internazionali di alto livello sui diritti umani è il fatto che i rappresentanti delle Organizzazioni Non Governative partecipano ai lavori di esse su un piano di assoluta parità rispetto ai delegati degli Stati. Tuttavia la reciprocità tra i partecipanti non fa venire meno un senso di responsabilità condivisa.

La credibilità degli uni e degli altri, infatti, riposa sul fatto che, da una parte, HDIM e SHDM non vengano intesi come una sede in cui scagliare attacchi verso singoli Stati ma, piuttosto, quale foro in cui rivedere l'attuazione degli impegni da parte di tutti gli Stati Partecipanti, evidenziare le aree problematiche e proporre ipotesi costruttive di soluzione, mentre per altro verso le delegazioni sono consapevoli che possono essere chiamate a dare spiegazioni circa situazioni verificatesi nei loro paesi, cui debbono dare risposte complete e veritiere, pena l'esposizione alla pressione diplomatica degli altri Stati Partecipanti e alle contestazioni da parte della società civile interna ed internazionale.

Questa attività di verifica condotta dalle delegazioni ma, soprattutto, dai rappresentanti delle ONG si è dimostrata così puntuale che nelle riunioni della dimensione umana la Santa Sede tendenzialmente non ha mai avuto la necessità, per evidenziare le mancanze rispetto agli impegni sulla dimensione umana, di dover rivolgere contestazioni ai singoli Stati, ritenendo sufficiente richiamarsi a quanto già rilevato dalle ONG.

*Le peculiarità dell'OSCE: il consensus ed il valore giuridico degli impegni assunti*

L'attività dell'OSCE è, poi, connotata da due peculiarità di natura giuridica che è importante evidenziare.

La prima è costituita dall'impiego nel processo decisionale della regola del *consensus*, inteso come l'assenza di ogni obiezione espressa da uno Stato Partecipante e da questo considerata come costituente un ostacolo all'adozione della decisione.

Introdotta per ragioni di pura opportunità (ad Helsinki il blocco sovietico era, infatti, contrario a qualsiasi criterio maggioritario), il *consensus* si è dimostrato e si dimostra un criterio di decisione molto vantaggioso. Collocandosi a metà strada tra il principio maggioritario e quello unanimitario (al quale assomiglia, ma con cui non coincide), il *consensus* si è infatti rivelato un metodo di lavoro particolarmente adatto allo spirito della CSCE/OSCE, permettendo a ciascuno Stato Partecipante, a prescindere dal suo peso politico, di bloccare eventuali decisioni contrastanti con le proprie ragioni.

Benché non siano mancati i casi in cui tale regola è stata trasformata in uno strumento di ricatto, gli Stati Partecipanti sono tuttavia indotti a sollevare con avvedutezza e motivatamente l'obiezione poiché diversamente si espongono al giudizio dell'opinione pubblica o alla pressione diplomatica degli altri Stati Partecipanti.

Altra peculiarità è rappresentata dal fatto che gli impegni assunti dagli Stati Par-

tecipanti non costituiscono dei trattati internazionali né, più in generale, integrano documenti internazionali dal carattere giuridicamente vincolante. Ciò significa che il comportamento di un paese membro che contravvenga ad uno o più degli impegni non può qualificarsi *ex se* come atto internazionale illecito.

Tuttavia, non si deve cadere nell'errore di ritenere che gli impegni assunti in sede CSCE/OSCE difettino *tout court* di forza vincolante poiché se questa è assente sul piano giuridico, sussiste, invece, su quello politico dato che i *commitments* rappresentano un preciso impegno in tal senso e non possono essere ridotti ad una mera dichiarazione di buona volontà. L'eventuale inosservanza degli impegni espone, infatti, gli Stati Partecipanti alle contestazioni sopra descritte.

Conformemente a tale impostazione, in ambito CSCE/OSCE non è stato istituito un organo giurisdizionale o para-giurisdizionale avanti al quale azionare gli impegni assunti dagli Stati Partecipanti, né è possibile che i cittadini di questi Stati invocino l'applicazione da parte dei giudici nazionali di tali impegni. Senza dubbio ciò rappresenta un limite all'effettività dei *commitments* che, però, è ampiamente compensato dal grande vantaggio derivante dalla tempestività delle decisioni assunte.

È innegabile che i negoziati in sede CSCE/OSCE si siano spesso protratti eccessivamente, durando mesi se non anni, ma una volta raggiunto il *consensus*, le decisioni entrano in vigore immediatamente e, in via di principio, sono vincolanti per tutti gli Stati Partecipanti. Diversamente, gli altri documenti di diritto internazionale, per acquisire efficacia vincolante, non solo richiedono un tempo considerevole perché venga raggiunto un accordo sul testo definitivo ma, dopodiché, questo può essere oggetto di riserve e deve essere sottoposto al procedimento di ratifica, con ulteriore aggravio di tempo e, pure, con la possibilità che il documento non venga ratificato (le vicende del Trattato UE di Lisbona sono emblematiche in tal senso).

I due istituti appena illustrati hanno quindi, senza dubbio, consentito alla CSCE prima e all'OSCE poi, nella loro storia ormai ultratrentennale, di conformarsi molto rapidamente ed adeguatamente alle mutate circostanze ed alle nuove esigenze che emergevano negli anni. Ne è testimonianza l'evoluzione degli impegni assunti in materia di libertà religiosa che hanno sicuramente rappresentato il massimo ottenibile nei contesti storico-politici richiamati così come il fatto che al giorno d'oggi l'OSCE sia l'unica organizzazione internazionale ad aver messo a tema le nuove sfide della libertà religiosa – in particolare le violazioni commesse contro le confessioni maggioritarie – che bene sono illustrate nel keynote speech della prof. Fumagalli Carulli.

Conclusivamente, si comprendono le ragioni per cui l'OSCE viene definita nell'intervento qui pubblicato l'organizzazione internazionale il cui «*acquis in materia di libertà religiosa [è] il più vasto e completo tra gli standards in materia a livello internazionale*». A tale risultato si è visto come ha contribuito e contribuisce in maniera rilevante la Santa Sede che, quale membro effettivo ed anche in virtù delle particolari regole decisionali illustrate, si è sempre spesa efficacemente in favore della libertà religiosa, non per tutelare i propri interessi ma per garantire i diritti e le libertà di tutti nella convinzione che – per dirla con Maritain – l'uomo è uomo, in assenza di ogni altra considerazione.