



**Silvia Angeletti**

(ricercatore di Diritto ecclesiastico e canonico nella Facoltà di  
Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

**La diffamazione delle religioni  
nella protezione ultranazionale dei diritti umani \***

**SOMMARIO:** 1. Libertà religiosa *vs.* libertà d'espressione: un punto di osservazione - 2. La libertà di opinione e di espressione nel quadro delle disposizioni internazionali e regionali a garanzia dei diritti umani - 3. La libertà d'espressione quale *elemento fondante* di una società democratica - 4. Il regime giuridico di tutela contro *l'hate speech*: un'incerta definizione di confini - 5. Il concetto di diffamazione delle *religioni*, tra protezione della sensibilità religiosa ed esigenze della pace sociale - 5.1. Il primo obiettivo: la tutela delle religioni e delle convinzioni - 5.2. Il secondo obiettivo: sconfiggere una causa *indiretta* di violazione dei diritti umani - 6. Difficoltà e rischi nella definizione e interpretazione giuridica della diffamazione delle religioni. Alcune proposte di soluzione.

**1 - Libertà religiosa *vs.* libertà d'espressione: un punto di osservazione**

A partire dalla fine degli anni '90, con una decisa accelerazione dopo l'11 settembre 2001, il dibattito pubblico a livello globale conosce la diffusione delle teorie sul c.d. "scontro delle civiltà"<sup>1</sup>. Come è ormai noto, al centro di queste tesi vi è essenzialmente l'idea che nel XXI secolo sia necessario riconsiderare l'ordine mondiale, nella consapevolezza che le relazioni tra gli esseri umani troveranno il loro principale terreno di confronto nelle differenze che segnano le civiltà mondiali; tra le quali, in misura assolutamente determinante, figurerebbero le peculiari tradizioni religiose che caratterizzano ciascuna civiltà.

Tale approccio teorico al problema dei conflitti locali e globali sembra uscire ulteriormente rafforzato dagli eventi dell'11 settembre: la

---

\* Il contributo è destinato alla pubblicazione nel volume collettaneo *Diritto penale della libertà religiosa*, per i tipi di G. Giappichelli editore.

<sup>1</sup> L'espressione "scontro delle civiltà" ha trovato fortuna con il noto saggio di **S. HUNTINGTON**, dal quale ha avuto origine il dibattito cui si accenna: *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale* (trad. it. a cura di S. Minucci), Garzanti, Milano, 1<sup>a</sup> ed., 1997.



sorpresa e il senso di smarrimento di fronte al violento attacco terroristico che colpisce gli Stati Uniti, generano reazioni che oltrepassano l'Atlantico, quasi sempre concentrate sul fattore etnico e religioso della vicenda<sup>2</sup>.

Nell'opinione pubblica internazionale si fa largo un uso disinvolto e scorretto del legame tra appartenenza etnica e affiliazione religiosa, noto come *ethnic and religious profiling*<sup>3</sup>.

Atti ed espressioni discriminatorie danno corpo a vecchi preconcetti e pregiudizi; le stesse strategie poste in atto dai governi per combattere il terrorismo producono l'effetto di accentuare questi fenomeni.

Ben presto diventano evidenti le gravi ricadute di uno schema di pensiero che associa al dato etnico e religioso inevitabili conseguenze in termini di diffidenza verso lo "straniero", il "diverso", colui la cui civiltà, cultura, religione, sono percepite in opposizione alla propria.

Se si parte – come nella tesi accennata - dall'idea che esiste una linea di demarcazione tra le civiltà, naturalmente confluyente entro perimetri culturalmente e religiosamente segnati, il modo in cui si atteggia il rapporto tra le culture e le religioni (in termini di confronto pacifico o di scontro) diventa una chiave di volta imprescindibile per affrontare e risolvere gli attuali conflitti globali.

La questione presenta contorni ben più ampi e complessi di quelli qui solo sommariamente accennati. Tra i tanti effetti dell'attuale situazione, ci proponiamo di concentrare l'attenzione su un aspetto particolare, legato al rapporto tra libertà d'espressione e libertà religiosa.

Nelle odierne società multiculturali e multireligiose, la necessità di fronteggiare l'affermarsi di stereotipi e di discriminazioni - quando non di veri e propri incitamenti all'odio etnico, religioso o razziale – che minano la pace sociale e la garanzia di un'armonica convivenza, ha indotto le istituzioni internazionali a fare appello ai governi, ai media, alle ONG, affinché si impegnino a combattere ogni forma di *hate speech*, di divulgazione di idee razziste, xenofobe e antireligiose,

---

<sup>2</sup> Sull'argomento, S. FERRARI, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 2005, pp. 161-184; G. B. VARNIER, *Libertà, sicurezza e dialogo culturale come coordinate del rapporto tra Islam e Occidente*, in *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo Stato laico*, a cura di G. B. Varnier, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008; G. DAMMACCO, *Le politiche delle religioni e le esigenze della sicurezza*, in *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, a cura di A. Talamanca, M. Ventura, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 251-273.

<sup>3</sup> Cfr. UN doc. A/HRC/RES/7/19, 27 March 2008, *Combating defamation of religions*; UN doc. A/HRC/10/22, *Combating defamation of religions*, 26 March 2009. Sulla questione, più ampiamente, *infra*.



promuovendo, nel contempo, una educazione alla tolleranza e al rispetto delle (e tra le) culture, le tradizioni e le convinzioni religiose<sup>4</sup>.

Nel tentativo di arginare situazioni conflittuali, la preoccupazione di evitare la diffusione di messaggi in grado di offendere, vilipendere, sminuire particolari comunità religiose o etniche, ha indotto gli organi delle Nazioni Unite ad introdurre una nuova forma di violazione della libertà di pensiero, coscienza e religione: la *diffamazione delle religioni*.

La assoluta genericità della formula, la conseguente impossibilità di individuarne contenuti e limiti o uno standard uniforme di applicazione, sia da parte dei singoli governi, che delle stesse istituzioni ultranazionali<sup>5</sup>, si uniscono alla individuazione di uno stretto legame tra diffamazione religiosa e discriminazione razziale, con il risultato che, dal punto di vista del rapporto tra la libertà di opinione e di espressione e la libertà religiosa, la previsione di un reato di diffamazione delle religioni rischia di avere ripercussioni molto negative, producendo, a nostro avviso, almeno due conseguenze di innegabile rilievo.

La prima è che si realizza un mutamento dei soggetti destinatari delle disposizioni internazionali a tutela della libertà di religione: poiché la diffamazione di cui si tratta colpisce le religioni *in sé considerate*, la protezione non è più offerta ai credenti ma ad istituzioni, dottrine o sistemi di valori, con gravi conseguenze sia di ordine teorico (in assenza di una definizione condivisa, cosa dovremmo considerare "religione" e in quale rapporto con le diverse denominazioni che la religione assume?)<sup>6</sup> che di ordine pratico (si pensi alla difficoltà di distinguere una legittima manifestazione di critica o di satira dalla nuova fattispecie di reato e di riconoscerne le vittime attuali e non solo potenziali)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sull'argomento, **K. BOYLE**, *Religious Intolerance and the Incitement of Hatred*, in *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination*, a cura di S. Coliver, Colchester, University of Essex, 1992.

<sup>5</sup> Sulla questioner, *infra*.

<sup>6</sup> Cfr. **J. WEBBER**, *Understanding the religion in freedom of religion*, in *Law and Religion in Theoretical and Historical Context*, a cura di P. Cane, C. Evans, Z. Robinson, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 26-43.

<sup>7</sup> Come ha spiegato il Relatore speciale ONU sulla libertà religiosa, una delle ragioni fondamentali per le quali le disposizioni internazionali non proteggono le religioni di per sé ma i singoli credenti è che questi ultimi non costituiscono una entità omogenea, al contrario, a volte possono essere costretti dalla comunità di appartenenza ad aderire a determinate prescrizioni o convinzioni, UN doc. A/HRC/2/3, 20 September 2006.



La seconda conseguenza, inestricabilmente connessa alla prima, ha a che vedere con il grado di compressione cui viene sottoposta la libera espressione, nel momento in cui si definisce (come ha fatto l'Assemblea Generale dell'ONU) diffamazione della religione qualsiasi affermazione o posizione che *sia causa di disarmonia sociale e di violazione dei diritti umani*<sup>8</sup>, senza specificare esattamente in che misura, e sulla base di quali criteri, la manifestazione di una certa opinione produca tali effetti e quali soggetti abbiano diritto di far valere la violazione (chi può arrogarsi il compito di rappresentare una religione?).

In un articolo comparso su *The Economist* nell'aprile 2009, questi motivi di perplessità, legati alle implicazioni pratiche della nuova categoria di reato, sono messi in luce efficacemente.

Riportando i contenuti della Risoluzione del Consiglio per i diritti umani, intitolata *Defamations of religions*<sup>9</sup>, l'autorevole testata commentava:

"(...) It is not possible systematically to protect religions or their followers from offence without infringing the right of individuals. (...) That is a real human rights problem. And in the spirit of fairness, laws against blasphemy that remain on the statute books of some Western countries should also be struck off; only real, not imaginary, incitement of violence should be outlawed"<sup>10</sup>.

Nelle pagine che seguono, proveremo ad inquadrare le questioni legate all'introduzione della nuova fattispecie rintracciando all'interno dei documenti ONU i richiami, le osservazioni, le motivazioni e le contraddizioni che hanno accompagnato l'elaborazione di questo concetto e il suo passaggio dal piano della riflessione sociologica a quello della reazione giuridica.

Già ad una prima lettura, alcuni aspetti appaiono abbastanza evidenti. Prima di tutto, si osserva una certa differenza di impostazione del problema, quando si passi dall'ambito delle Nazioni Unite a quello delle istituzioni europee. Queste ultime, come vedremo, mostrano di farsi interpreti di una sensibilità diffusa nei Paesi membri, incline a riconoscere il valore del rispetto della libertà d'espressione per lo sviluppo di una società democratica, e quindi a garantirlo anche laddove la sua manifestazione provochi reazioni di disturbo o fastidio in settori della società o istituzioni pubbliche. Pur fondando il proprio intervento sul medesimo principio, le Nazioni Unite promuovono anche altre istanze – fatte valere per larga parte (ma non solo) da alcuni

<sup>8</sup> UN doc. A/RES/61/164, 19 December 2006; la questione sarà approfondita *infra*.

<sup>9</sup> UN doc. A/HRC/ 10/22, 26 March 2009, *Combating defamation of religions*, v. *infra*.

<sup>10</sup> *The meaning of freedom*, in *The Economist*, 2nd April 2009.



Stati di area islamica - tese a chiedere misure a salvaguardia non solo del sentimento religioso individuale ma anche delle religioni e dei sistemi di valore, contro espressioni diffamatorie<sup>11</sup>.

La maggiore o minore forza rappresentativa di cui godono queste duplici esigenze negli strumenti adottati, legata anche alla natura politica dei diversi organi autori dei documenti qui richiamati, è da considerarsi probabilmente all'origine di alcuni segni di discontinuità (quando non di contraddizione) tra le posizioni espresse.

Un altro aspetto sul quale merita porre fin da subito l'attenzione, riguarda il mutamento di prospettiva, circa l'opportunità o meno di prevedere l'illecito della diffamazione religiosa, che emerge da alcune recenti affermazioni del Consiglio per i diritti umani, sostenute dalle ferme e chiare posizioni - contrarie all'adozione di una simile misura - assunte concordemente dai Relatori Speciali ONU coinvolti nella materia.

Tenendo conto quindi, doverosamente, che la questione non è risolta, bensì è in divenire e non è semplice prevederne gli sviluppi<sup>12</sup>, anche in ragione dell'influenza che possono avere episodi esterni e imprevedibili (si pensi alle reazioni alle vignette danesi o all'impatto sull'opinione pubblica degli attacchi terroristici), cercheremo di ricostruire il percorso seguito dagli organi internazionali, mettendone in luce argomenti e spunti problematici.

---

<sup>11</sup> Sull'argomento, cfr. le osservazioni di **R. PISILLO MAZZESCHI**, *Situazione della libertà religiosa nel Consiglio dei diritti umani dell'ONU*, relazione tenuta al Convegno di studi *Diritti umani e religioni: il ruolo della libertà religiosa* (Venezia, 2008) i cui atti sono in corso di stampa.

<sup>12</sup> Al momento in cui si consegna alle stampe questo lavoro, l'Assemblea Generale ha approvato una nuova Risoluzione in cui condanna la diffamazione religiosa ([www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10905.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2009/ga10905.doc.htm)).

L'adozione della Risoluzione (il 18 dicembre 2009) è stata promossa da alcuni Paesi di area islamica e ha ricevuto 80 voti a favore, 61 contrari e 42 astensioni (conseguendo il margine di voti più basso fra tutte le Risoluzioni in materia, [www.nytimes.com/reuters/2009/12/18/world/international-us-un-religion.html](http://www.nytimes.com/reuters/2009/12/18/world/international-us-un-religion.html)).

La bozza di Risoluzione era stata proposta da Bielorussia, Siria e Venezuela, A/C.3/64/L.27, 29 October 2009.

La delegazione della Becket Fund for Religious Liberty alle Nazioni Unite ha commentato che la Risoluzione offre copertura internazionale alle leggi nazionali contro la blasfemia, facilmente suscettibili di abusi e ha ribadito che il concetto di diffamazione religiosa svilisce il fondamento dei diritti umani proteggendo le idee, anziché le persone, [www.nytimes.com/reuters/2009/12/18/world/international-us-un-religion.html](http://www.nytimes.com/reuters/2009/12/18/world/international-us-un-religion.html). Come le precedenti, questa Risoluzione è il segno, a nostro parere, delle contraddizioni che emergono dai documenti ONU più recenti sul tema e conferma come la questione sia aperta e le scelte e le valutazioni siano molto fluide, *infra*.



Preliminarmente, però, ci sembra opportuno richiamare, seppure molto brevemente, i contenuti e la *ratio* delle principali disposizioni che tutelano la libertà di opinione ed espressione a livello ultranazionale, dalla formulazione delle quali si può ricavare agevolmente quale importanza e valore sia riconosciuto dagli standard internazionali al diritto in esame.

## 2 - La libertà di opinione e di espressione nel quadro delle disposizioni internazionali e regionali a garanzia dei diritti umani

È ormai pacificamente ammesso che la libertà di opinione e di espressione rientri nel novero delle libertà fondamentali garantite dalle disposizioni ultranazionali a tutela dei diritti umani<sup>13</sup>.

La Dichiarazione universale dei diritti umani nel 1948 (art. 19) e, circa venti anni dopo, il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 19), sanciscono la libertà di cercare, ricevere, scambiare informazioni e idee, formarsi opinioni e poterle manifestare attraverso i mezzi di comunicazione disponibili<sup>14</sup>. In ossequio al proprio carattere di Convenzione giuridicamente vincolante, il Patto si preoccupa di prevedere (oltre ad un esplicito riferimento agli strumenti comunicativi: orali, scritti, artistici e così via) anche una serie di limiti all'esercizio della libertà d'espressione, che i singoli Stati contraenti potranno far valere entro gli ambiti della propria giurisdizione<sup>15</sup>. L'elenco dei motivi

---

<sup>13</sup> Per un primo inquadramento generale, **S. MARKS, A. CLAPHAM**, *International Human Rights Lexicon*, Oxford University Press, Oxford, 2005; **C. CHIOLA**, voce *Manifestazione del pensiero (Libertà di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1990.

<sup>14</sup> Sui "Lavori Preparatori" all'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), **M. BOSSUYT**, *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*, M. Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp. 373-402; **M. NOWAK**, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, N.P. Engel, Strasbourg, 1993, pp. 336-339. Circa l'applicazione dell'art. 19 nei primi anni di attività del Comitato, tesa più che altro a garantire la libertà d'opinione in contesti di governo non democratici, ci sia consentito rinviare a **S. ANGELETTI**, *Libertà religiosa e Patto internazionale sui diritti civili e politici. La prassi del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 87 ss.

<sup>15</sup> La dottrina ha osservato la differenza tra l'art. 19 ICCPR e l'art. 10 ECHR sotto il profilo delle limitazioni: nel primo, esse sono applicabili solo all'espressione e non anche alla libertà di opinione; nel secondo, invece, comprendendo la libertà di opinione in quella di espressione, i limiti valgono per entrambe. Tuttavia, mentre l'opinione è attività interna all'individuo, che si esaurisce nella mente della persona, l'espressione coglie il momento nel quale l'individuo manifesta ad altri la propria opinione, **C. ZANGHÌ**, *La libertà di espressione nella Convenzione Europea dei diritti*





per i quali una restrizione può essere ammissibile – ove sia prevista dalla legge e appaia necessaria - comprende il rispetto dei diritti e della reputazione altrui, la sicurezza nazionale<sup>16</sup>, l'ordine pubblico, la salute e la morale pubblica.

A questo elenco tassativo di previsioni, il Patto aggiunge poi un richiamo ai *doveri* ed alle *responsabilità* che accompagnano l'esercizio del diritto<sup>17</sup>, utilizzando una formula che, per la sua genericità, sembra potersi prestare a varie interpretazioni; dai Lavori della Commissione ONU che elaborò il testo sembra, tuttavia, che l'intento fosse quello di sottolineare non doveri e responsabilità generici, ma solo quelli strettamente connessi all'esercizio della libertà d'espressione<sup>18</sup>.

Anche la Convenzione ONU sui diritti dei minori (1989) dedica una specifica disposizione alla libertà di opinione e di espressione (art. 13), riconosciuta negli stessi termini adottati dalle convenzioni precedenti e con i limiti già indicati dal Patto sui diritti civili e politici.

Spostandoci sul piano degli strumenti regionali, la Convenzione europea dei diritti umani (1950), con una formula analoga a quella adottata dalla Dichiarazione universale, qualifica il diritto in esame come libertà di opinione e di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera, sottoponendone l'esercizio alle restrizioni o sanzioni previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, a garantire la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine, la protezione della salute, della morale, della reputazione e dei diritti altrui, oltre che ad impedire la divulgazione di informazioni riservate e garantire l'autorità e

---

dell'uomo e nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, in *Riv. dir. int.*, 1969, pp. 295-308.

<sup>16</sup> Quali siano le forme di espressione suscettibili di costituire una minaccia alla sicurezza nazionale e quali le limitazioni alla definizione di "tutela della sicurezza nazionale", è specificato nei Principi espressi nel *Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, UN doc. E/CN. 4/1996/39 (1996).

<sup>17</sup> "The exercise of the rights (...) carries with it *special duties and responsibilities*" (Art. 19, par. 3, corsivo nostro), UN doc. A/6316 (1966).

<sup>18</sup> Nell'ambito della Commissione si fece osservare che il diritto di libertà di espressione non è solo una preziosa eredità ma anche un pericoloso strumento e che la sottolineatura dei doveri e delle responsabilità rispondeva all'esigenza di tener conto dell'influenza che i moderni mezzi di espressione esercitano sull'individuo e sui rapporti nazionali ed internazionali, C. ZANGHÌ, *La libertà di espressione nella Convenzione*, cit.



l'imparzialità del potere giudiziario (art. 10)<sup>19</sup>. In termini analoghi si esprime, nell'ambito dell'Unione Europea, anche la Carta di Nizza<sup>20</sup>.

La Carta Araba dei diritti umani (2004) riconosce a sua volta la libertà di opinione e di espressione con formule non dissimili da quelle appena richiamate, aggiungendo all'usuale elenco dei limiti (protezione dei diritti altrui, sicurezza nazionale, ordine pubblico, salute e morale) una esplicita affermazione, in virtù della quale il diritto deve essere esercitato "in conformità con i valori fondamentali della società"<sup>21</sup>. Quest'ultimo riferimento (al pari di quello ai doveri ed alle responsabilità che compare nel Patto ONU del 1966), seppure comprensibile quale appello ad una armonizzazione interna tra le varie norme di garanzia, si presta tuttavia ad un uso discrezionale, in grado di comprimere ulteriormente la libertà d'espressione, aldilà dei confini suggeriti dalle disposizioni richiamate.

Più "asciutta" la formula adottata dalla Carta Africana sui diritti umani e dei popoli (1981), che si limita ad affermare il diritto di ogni individuo a ricevere informazioni, esprimere e rendere pubbliche le sue opinioni "entro la legge"<sup>22</sup>. Occorre arrivare alla Dichiarazione dei principi sulla libertà d'espressione in Africa<sup>23</sup> (2002), per vedere più ampiamente riconosciuto alla libertà di espressione il carattere di diritto umano fondamentale e di pietra d'angolo della democrazia, e trovarvi

---

<sup>19</sup> P. CARETTI, *Art. 10*, in *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, Cedam, Padova, 2001, pp. 337 ss. È stato osservato che, mentre l'art. 19 ICCPR garantisce la libertà d'espressione da ogni ingerenza, sia di pubbliche autorità che di privati, il corrispondente art. 10 ECHR si limita a garantire la libertà d'espressione dalla sola ingerenza della autorità pubbliche; tuttavia, complessivamente, non sembra esservi alcuna sostanziale differenza in ordine ai diritti garantiti nelle due norme e ai limiti al loro esercizio, C. ZANGHÌ, *La libertà di espressione nella Convenzione*, cit.

<sup>20</sup> Carta di Nizza, art. 11 par. 1: "Ogni individuo ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera". Sul ruolo della Carta in riferimento al fenomeno religioso, M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 45 ss.; V. MARANO, *Unione europea ed esperienza religiosa. Problemi e tendenze alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2001, pp. 862-904.

<sup>21</sup> (...) In conformity with the fundamental values of society", art. 32, par. 2, League of Arab States, Arab Charter on Human Rights, 2004.

<sup>22</sup> "within the law", art. 9, African Charter on Human and Peoples' Rights, CAB/LEG/67/3 (27 June, 1981).

<sup>23</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, 2002.





compresa la libertà di ricevere, cercare e diffondere idee e informazioni con qualsiasi mezzo di comunicazione, compresi l'arte e i media<sup>24</sup>.

Non manca la consueta previsione di limitazioni: esse dovranno essere previste dalla legge, motivate da un interesse legittimo, e necessarie in una società democratica. Da notare, la particolare attenzione che la Dichiarazione riserva ai potenziali conflitti tra libertà d'espressione e salvaguardia dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale: questi ultimi potranno giustificare una restrizione solo qualora vi sia il rischio attuale di danneggiare un interesse legittimo e il danno sia in stretta correlazione con l'opinione espressa<sup>25</sup>.

La Convenzione americana sui diritti umani (1978)<sup>26</sup> dedica alla libertà di pensiero una disposizione molto articolata, la cui formula iniziale individua nel diritto di dare, ricevere, scambiare informazioni o idee attraverso ogni mezzo di comunicazione, il contenuto essenziale della libertà, prevedendo poi la possibilità di restrizioni (mai in forma di censura preventiva<sup>27</sup>) solo se poste dalla legge e necessarie ad assicurare il rispetto dei diritti e della reputazione altrui, la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute e la morale.

Una disposizione originale, rispetto agli altri testi appena visti, compare al terzo paragrafo, ove è reso esplicito il divieto di ogni restrizione alla libertà d'espressione realizzato attraverso *metodi indiretti e tendenti ad impedire la circolazione delle idee* (corsivo nostro), divieto esteso sia alle autorità pubbliche che ai privati. L'ultima parte della norma, infine, traccia chiaramente un confine tra libera espressione ed *hate speech*, attraverso un richiamo a quei comportamenti che non rientrano entro l'ambito di tutela della libertà d'espressione ma sono, al contrario, offese punibili dalla legge<sup>28</sup>. La propaganda della guerra, dell'odio razziale o religioso, la violenza motivata da ragioni di razza, lingua, religione, origini etniche o nazionali, costituiscono, ad esempio, atti vietati, per i quali non ci si può trincerare dietro lo steccato del diritto di espressione.

La tradizionale ritrosia della cultura americana a censurare il *free speech*, anche quando prende la deriva di espressioni razziste e

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> American Convention on Human Rights, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, (1978), Art. 13. Sull'argomento (con particolare riferimento alla libertà religiosa), E. X. GOMES, *La tutela della libertà religiosa nel sistema interamericano di protezione dei diritti umani*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 3-4, 2007, pp. 123-147.

<sup>27</sup> Ad eccezione degli spettacoli pubblici, per la protezione dei minori, American Convention on Human Rights, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, (1978), Art. 13 (par. 4).

<sup>28</sup> *Ibidem*, Art. 13.



diffamatorie<sup>29</sup>, trova in qualche misura una conferma nella Dichiarazione dei principi sulla libertà d'espressione<sup>30</sup> (2000) elaborata dalla Commissione interamericana per i diritti umani, in cui si riconosce nella libertà d'espressione un diritto fondamentale individuale e insieme una condizione essenziale per il mantenimento del carattere democratico della società, tale per cui ogni ostacolo venga posto al suo esercizio va a detrimento non unicamente del diritto in questione ma dell'intero sviluppo del processo democratico<sup>31</sup>. In un altro punto, la Dichiarazione afferma che condizionare la possibilità di esprimersi alla veridicità, tempestività o imparzialità delle affermazioni non è compatibile con il diritto di libertà di espressione riconosciuto negli strumenti internazionali<sup>32</sup>.

### 3 - La libertà d'espressione quale *elemento fondante* di una società democratica

Il pur rapido excursus sulle disposizioni internazionali e regionali che sanciscono la libertà d'espressione, sarebbe già sufficiente per comprendere come in essa si ravvisi uno degli elementi essenziali di una società democratica<sup>33</sup>. Disponiamo, tuttavia, anche di una lunga serie di ulteriori documenti (in larga parte di *soft law*) che rafforzano la

---

<sup>29</sup> Sulla questione, **A. NIEUWENHUIS**, *Freedom of Speech: USA vs Germany and Europe*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2000, 18/2, p. 195–214; **E. HEINZE**, *Viewpoint Absolutism and Hate Speech*, in *The Modern Law Review*, 69 (4), 2006, pp. 543–582.

<sup>30</sup> Inter-American Commission on Human Rights, *Declaration of Principles on Freedom of Expression*, 2000.

<sup>31</sup> "Any obstacle to the free discussion of ideas and opinions limits freedom of expression and the effective development of a democratic process" (Preambolo), *ibidem*.

<sup>32</sup> "Prior conditioning of expressions, such as truthfulness, timeliness or impartiality is incompatible with the right to freedom of expression recognized in international instruments", *ibidem*, par. 7.

<sup>33</sup> Non mancano certamente voci discordanti su questo punto: cfr. l'analisi di **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 112 ss. Recentemente, alcune perplessità sono state avanzate nel corso della prima Conferenza regionale dell'area asiatica sul tema delle dimensioni etiche della società dell'informazione. Le Raccomandazioni finali scaturite dall'incontro non nascondono la distanza culturale dei delegati rispetto ai valori espressi nella Dichiarazione universale; proprio la diversa visione circa la libertà d'espressione dà una misura di questa distanza: "(...) when we discussed the freedom of expression clause – that we uphold freedom of expression – we had added that *we recognise that this has different meanings within different cultural contexts*", *Ha Noi Recommendations on the Ethical Dimensions of the Information Society*, 2008 (corsivo nostro).



medesima convinzione e che vale la pena di richiamare perché la questione ha un rilievo centrale ai fini del nostro discorso. Non può sfuggire, infatti, come in gioco ci sia l'ammissione che una democrazia – che aspiri ad essere tale sostanzialmente - non sopravvive se non si nutre del pluralismo delle idee e della loro circolazione e diffusione, le quali, pertanto, non andrebbero limitate se non per gravi e ben identificate ragioni di protezione di diritti di eguale valore.

In ambito ONU, sia la Commissione<sup>34</sup> che il Consiglio per i diritti umani<sup>35</sup>, hanno affermato in più occasioni che la libertà d'opinione e di espressione è uno strumento essenziale per una partecipazione effettiva alla vita democratica e insieme un valido indicatore del livello di protezione degli altri diritti fondamentali<sup>36</sup>. Nelle parole del Relatore Speciale ONU per la libertà d'espressione, quest'ultima è un bene da promuovere, in quanto "manifestation of cultures, cultural identity, religion and ideologies"<sup>37</sup>, mentre limiti possono essere posti solo a fronte di reali e stringenti necessità dello Stato, in funzione della protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico<sup>38</sup>.

Le frequenti esperienze di violenze, minacce, soprusi, dei quali sono vittime soprattutto i giornalisti, inducono il Relatore a richiamare l'attenzione della Commissione (oggi, Consiglio) sul ruolo assunto dai soggetti non statali, tra i quali gruppi politici, etnici e - non ultimi - gruppi religiosi, spesso autori delle violenze<sup>39</sup>. Il Relatore ha inoltre

---

<sup>34</sup> UN doc. E/CN/4/RES/2005/38, 19 April 2005, *The right to freedom of opinion and expression*.

<sup>35</sup> *Ibidem*; UN doc. A/HRC/RES/7/36, 28 March 2008.

<sup>36</sup> Anche il documento seguito alla seconda Conferenza di Durban ribadisce che la libertà d'espressione è da considerarsi uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, Durban Review Conference, *Outcome document*, Geneva, April 2009 (par. 58).

<sup>37</sup> "Therefore, the right to freedom of expression should be approached with a positive view to defending it", UN doc. A/HRC/11/4, 30 April 2009.

<sup>38</sup> UN doc. E/CN. 4/2003/67, 30 December 2002.

<sup>39</sup> UN doc. E/CN. 4/2001/64, 13 February 2001. Lo stesso tema era già stato accennato nelle Conclusioni al Rapporto del 1996, in cui il Relatore sostiene che gli attacchi alla libertà d'espressione non provengono solo dalle istituzioni statali ma anche da soggetti privati; rispetto a questi ultimi, lo Stato ha il dovere di porsi a fianco delle vittime, essendo altrimenti passibile di sanzioni per la sua inazione. A supporto di queste considerazioni, nel Rapporto si fa l'esempio dei comportamenti di "attori privati religiosi" che compiono atti di violenza, minaccia e intimidazione verso altri privati, per risolvere dispute di ordine religioso o ideologico, UN doc. E/CN. 4/1996/39, 22 March 1996. Si veda anche UN doc. E/CN. 4/1997/31, 4 February 1997, in tema di legislazioni nazionali sulla diffamazione.



riconosciuto il valore della libertà d'espressione come vero e proprio strumento di contrasto al terrorismo<sup>40</sup>.

L'esigenza di combattere il terrorismo, al contrario, è spesso strumentalizzata ad arbitrio degli Stati allo scopo di limitare il diritto di espressione: è quanto si legge nelle Risoluzioni della Commissione ONU per i diritti umani<sup>41</sup>, la quale, per arginare il fenomeno, vieta l'abuso delle fattispecie di stato di emergenza e di sicurezza nazionale. La Commissione fa notare che altro mezzo efficace, ma insieme censurabile, per restringere la libertà di opinione e di espressione, soprattutto nei confronti di giornalisti, scrittori e difensori dei diritti umani, è quello che si avvale di previsioni legislative contro la diffamazione, dalle quali opportunamente essa mette in guardia.

Analogamente, un recente Rapporto del Relatore speciale sulla protezione della libertà di opinione<sup>42</sup> ha espresso forte perplessità circa un uso eccessivamente ampio delle leggi sulla diffamazione, motivato dall'intento di proteggere valori soggettivi (*subjective values*) come le religioni, i simboli dello Stato o l'identità nazionale. Di fronte a quella che definisce una deriva, il Relatore ricorda come le norme internazionali poste a tutela della reputazione hanno come unici destinatari gli individui e non valori o istituzioni.

Il contesto cui si riferiscono questi ultimi richiami è certamente più ampio di quello relativo al rapporto con la libertà di religione, tuttavia, merita osservare come, anche a livello più generale, emerga il pericolo di strumentalizzazioni nella punibilità della diffamazione.

Una libera e plurale diffusione delle idee si dimostra utile anche come garanzia e possibilità di promozione della diversità culturale, come ha rilevato l'Assemblea Generale ONU<sup>43</sup>, riconoscendo esplicitamente il contributo che i media sono in grado di offrire per una migliore comprensione e per un dialogo aperto tra le religioni e le

---

<sup>40</sup> UN doc. E/CN. 4/2004/62, 12 December 2003; UN doc. E/CN. 4/2003/67, 30 December 2002. Sulla questione, anche: United Nations Special Rapporteur on freedom of opinion and expression, OSCE Representative on freedom of the media, OAS Special Rapporteur on freedom of expression, *Joint Declaration*, London, 1999, nel quale si afferma che la libertà d'espressione è uno dei diritti fondamentali, aggiungendo che i media svolgono una funzione correttiva verso i poteri pubblici e che le leggi penali sulla diffamazione, in vigore in molti Paesi, andrebbero riviste per armonizzarle con i principi internazionali.

<sup>41</sup> UN doc. E/CN/4/RES/2005/38, cit.

<sup>42</sup> UN doc. A/HRC/7/14, 28 February 2008, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*; UN doc. A/HRC/11/4, 30 April 2009.

<sup>43</sup> UN doc. A/RES/61/221, 20 December 2006.



culture<sup>44</sup>. Al fine di rendere effettivo questo ruolo, occorre però – dice con chiarezza l’Assemblea - che la libertà d’espressione non sia sottoposta ad altre restrizioni se non quelle previste dalla legge e per le ragioni indicate dalle norme internazionali<sup>45</sup>. Con la Risoluzione sulla promozione del dialogo interreligioso e interculturale del 2008<sup>46</sup>, l’Assemblea Generale è tornata di nuovo sull’argomento, sottolineando che, se è vero che la libertà d’espressione porta con sé doveri e responsabilità, è altrettanto vero che questi ultimi devono essere previsti dalla legge e necessari per salvaguardare le esigenze pubbliche e i diritti più volte richiamati nelle disposizioni internazionali.

L’affermazione circa la necessità di proteggere l’esercizio della libertà di espressione da limitazioni ingiustificate o arbitrarie, allo scopo di tutelarne il ruolo imprescindibile nella vita democratica, trova ulteriore conferma nelle parole del Relatore speciale ONU<sup>47</sup> sulla libertà d’opinione e di espressione, per il quale, se da un lato è bene ricordare che l’esercizio di questo diritto richiede saggezza, sagacia e senso di responsabilità<sup>48</sup> ed è pertanto soggetto alle limitazioni prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica, dall’altro non si deve mai dimenticare che la libertà d’espressione

“is the primary freedom and the first condition of liberty. It occupies a preferred position in the hierarchy of liberties, giving succour and protection to other liberties”<sup>49</sup>.

Lo stesso Relatore<sup>50</sup> si sofferma anche su un aspetto di grande importanza, al quale abbiamo già fatto cenno: i limiti previsti dalle

---

<sup>44</sup> È stato osservato che la libertà d’espressione incontra maggior favore da parte delle giurisdizioni nazionali – potendo resistere meglio ai limiti dovuti al rispetto dei diritti altrui - quando è esercitata dai giornalisti, piuttosto che quando ad esercitarla siano privati cittadini. Il presupposto che genererebbe un tale “trattamento di favore” starebbe nel fatto che al giornalismo è riconosciuto un ruolo di *public watchdog* che non è invece altrettanto riconosciuto ai privati, **P. WRAGG**, “Free Speech is not Valued is only Valued Speech is Free”: Connolly , *Consistency, and some Article 10 Concerns*, in *European Public Law*, 15, no. 1, 2009, pp. 111–132.

<sup>45</sup> UN doc. A/RES/61/221, cit.

<sup>46</sup> UN doc. A/RES/62/90, 25 January 2008 (par. 7).

<sup>47</sup> UN doc. E/CN. 4/1995/32, 14 December 1994.

<sup>48</sup> “The exercise of freedom carries with it responsibilities and duties. It demands wisdom, sagacity and a sense of responsibility”, *ibidem*.

<sup>49</sup> Per questa ragione - conclude il Relatore - è indispensabile che in una democrazia vi sia libertà di stampa, *ibidem*, par. 137. Cfr. anche UN doc. A/HRC/11/4 cit.: “Freedom of expression is not limited to statements that are considered appropriate or beneficial”.

<sup>50</sup> UN doc. A/HRC/7/14, 28 February 2008, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*.



norme internazionali sono posti a tutela dei diritti individuali e non di sistemi di pensiero, quali che siano; tali limiti non possono perciò essere usati per reprimere il diritto alla critica, anche laddove sia *politically incorrect*.

La priorità riconosciuta alla libertà d'espressione in un'ipotetica gerarchia dei diritti, impone che, pur al cospetto di un interesse legittimo di particolari settori della società, qualsiasi restrizione sia subordinata ad un ferreo giudizio di proporzionalità rispetto al danno che si vuole prevenire<sup>51</sup>; il sistema giudiziario e quello esecutivo devono agire in questo campo con abile senso dello Stato nel bilanciare i due interessi in conflitto, evitando che i diritti essenziali della manifestazione del pensiero siano menomati o soppressi con troppa leggerezza<sup>52</sup>.

Spostandoci in ambito europeo, le Risoluzioni e le Raccomandazioni dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>53</sup>, ribadendo il generale principio per il quale la libertà d'espressione è un diritto fondamentale senza il quale non può esservi una vera società democratica, aggiungono alcune considerazioni legate alla storia ed alla cultura del Vecchio Continente.

La lunga tradizione europea, ricorda l'Assemblea, conosce la disputa critica, la satira e l'espressione artistica e le considera quali fattori positivi di progresso sociale e individuale<sup>54</sup>, all'interno di un percorso comune che ha condotto l'Europa verso i valori del rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto<sup>55</sup>.

Il peculiare approccio culturale dell'Europa al tema della libertà d'espressione - si legge ancora nelle Risoluzioni<sup>56</sup> - permette un esercizio del diritto pieno e senza condizionamenti, fermi restando certamente i limiti stabiliti all'art. 10 della Convenzione europea del 1950.

In una coerente linea di pensiero, che muove dal riconoscere il valore insostituibile della libera circolazione delle idee per la stabilità di una società democratica, il Consiglio d'Europa afferma che la manifestazione delle opinioni merita protezione, non solo nella misura

<sup>51</sup> UN doc. E/CN. 4/1995/32, cit., par. 138.

<sup>52</sup> "The basic rights of free speech and expression should not lightly be allowed to be smothered and curtailed, because they are at the core of all human rights", *ibidem*.

<sup>53</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1510 (2006), *Freedom of expression and respect for religious beliefs*; Id., Recommendation 1805 (2007), *Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion*; Id., Resolution 1577 (2007), *Towards decriminalisation of defamation*.

<sup>54</sup> Resolution 1510 (2006), cit., par. 9.

<sup>55</sup> *Ibidem*, par. 10.

<sup>56</sup> *Ibidem*; Id., Recommendation 1805 (2007), cit.; Id., Resolution 1577 (2007), cit.





in cui si concretizza in dichiarazioni ben accolte dall'opinione pubblica o, al più, inoffensive, ma anche quando dà luogo ad esternazioni capaci di offendere o recare disturbo a istituzioni ovvero a settori della società<sup>57</sup>.

La giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo ha mostrato di muoversi lungo la stessa direttrice affermando, in diverse circostanze, che una libera espressione è condizione indispensabile per lo sviluppo e il progresso della società democratica nel suo insieme<sup>58</sup>.

Considerare legittime, in base all'art. 10 CEDU, anche le opinioni che creano disagio, disturbano e offendono, e non solo quelle che sono oggetto di un'attenzione pubblica favorevole o indifferente, vuol dire offrire la risposta più adeguata e coerente alla domanda di pluralismo e di tolleranza, necessari all'esistenza di un'autentica società democratica.

Date queste premesse, sembra evidente che una società aperta e multiculturale deve saper garantire un dibattito libero anche nelle materie che riguardano la sfera religiosa. Sotto questo aspetto, però, le istituzioni europee mostrano di voler dare maggiore considerazione

---

<sup>57</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1510 (2006), cit.; Id., Recommendation 1805 (2007), cit.; Id., Resolution 1577 (2007), cit. Si vedano anche le considerazioni espresse, sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, dalla Commissione di Venezia, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the relationship between freedom of expression and freedom of religion: the issue of regulation and prosecution of blasphemy, religious insult and incitement to religious hatred*, CDL-AD (2008)026.

<sup>58</sup> Corte europea dei diritti umani, *Soulas et autres c. France*, 10.07.2008, *Aydin Tatlav v. Turquie*, 02.05.2006, *Giniewski v. France*, 31.01.2006, *Paturel v. France*, 22.12.2005, *Wingrove v. The United Kingdom*, 25.11.1996, *Otto Preminger Institut v. Austria*, 20.09.1994, *Choudhury v. The United Kingdom*, 05.03.1991, *Handyside v. The United Kingdom*, 7.12.1976. Per un commento in merito all'approccio seguito dalla Corte, **J. MARTÍNEZ-TORRÓN**, *Libertad de expresión y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2008, pp. 15-42; **ID.**, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2, 1993, pp. 335-379; **ID.**, *Freedom of Expression versus Freedom of Religion in the European Court of Human Rights*, in *Censorial Sensitivities: Free Speech and Religion in a Fundamentalist World*, a cura di A. Sajó, Budapest, 2007, pp. 233-269; **L. G. LOUCAIDES**, *Libertà di espressione e diritto alla reputazione*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2002/1, p. 7 ss.; **M. LEVINET**, *L'incertaine détermination des limites de la liberté d'expression. Réflexions sur les arrêts rendus par la Cour de Strasbourg en 1995-1996 à propos de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue Française de droit administratif*, 1997, pp. 999-1009; **P. LEACH**, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Blackstone Press, London, 2001, pp. 164-166; **P. M. TAYLOR**, *Freedom of Religion. UN and European Human Rights Law and Practice*, Cambridge, 2005, p. 84 ss.; **A. CLAPHAM**, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 400-405, l'A. analizza il rapporto tra libertà d'espressione e libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo con lo sguardo rivolto agli obblighi di rispetto dei diritti umani in capo agli attori non statali.



all'incidenza delle tradizioni culturali e religiose dei singoli contesti nazionali.

Dalle Risoluzioni dell'Assemblea Parlamentare apprendiamo, infatti, che i Paesi membri della Convenzione godono di un margine statale di discrezionalità più ampio che in altre materie quando sono chiamati a dirimere i contrasti che sorgono tra l'esercizio della libertà d'espressione e il rispetto per le convinzioni morali o religiose altrui<sup>59</sup>, e devono adottare soluzioni che tengano conto delle specificità delle singole realtà culturali territoriali<sup>60</sup>.

Il margine di apprezzamento discrezionale riservato agli Stati, in ogni caso, non è senza confini: al contrario, ricorda l'Assemblea, esso è sottoposto alla supervisione della Corte di Strasburgo<sup>61</sup> e, in ogni caso, non può porsi in contrasto con il principio per cui la libertà d'espressione - pur restando certamente un diritto non assoluto<sup>62</sup> - non può essere oggetto di limitazioni ulteriori rispetto a quelle già indicate dall'art. 10 della Convenzione, anche se motivate dall'intento di venire incontro alla sensibilità di un gruppo religioso<sup>63</sup>.

Le comunità confessionali, dal canto loro, hanno il diritto di difendersi contro le critiche che possono provenire da altri settori della società; sarà compito dello Stato garantire che le eventuali sanzioni che il gruppo religioso intenda mettere in atto contro comportamenti offensivi, non oltrepassino la sfera della fede, spingendosi fino al punto

---

<sup>59</sup> Resolution 1510 (2006) cit., par. 11; Recommendation 1805 (2007) cit., par. 8.

<sup>60</sup> Recommendation 1805 (2007), cit., par. 3.

<sup>61</sup> *Ibidem*, par. 3 e par. 9.

<sup>62</sup> In una celebre sentenza, la Corte europea ha affermato che tra i doveri e le responsabilità connessi all'esercizio della libertà d'espressione ricorre l'obbligo di evitare espressioni gratuitamente offensive su temi religiosi, poiché non arricchiscono il dibattito pubblico e minano i diritti altrui, *Otto Preminger Institut v. Austria*, cit., par. 49; per un commento, **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Uno scontro tra libertà: la sentenza "Otto Preminger-Institut" della Corte Europea*, in *Riv. dir. int.*, 1995/2, p. 368 ss.; **A. CANNONE**, *Gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1996/2, p. 264 ss.; **G. GONZALEZ**, *La Convention Européenne des droits de l'homme et la liberté des religions*, Paris, 1997, p. 42 ss.; **F. RIGAUX**, *La liberté d'expression et ses limites*, in *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, 1995, pp. 401-415; **P. WACHSMANN**, *La religion et la liberté d'expression: sur un arrêt regrettable de la Cour Européenne des droits de l'homme*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 1994, pp. 441-449; **C. FOCARELLI**, *Evoluzione storica e problemi attuali del diritto alla libertà religiosa*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 2, pp. 229-252.

<sup>63</sup> "To meet increasing sensitivities of certain religious groups", Resolution 1510 (2006), cit., par. 12.



di mettere in pericolo la vita, i diritti fondamentali, la sicurezza, i beni e le proprietà di chi si è reso autore di un'offesa<sup>64</sup>.

Le considerazioni espresse in ambito europeo ci avvicinano ad uno dei nodi critici del problema che stiamo affrontando: nel valutare il rapporto tra i due diritti fondamentali - alla libera espressione ed al libero esercizio della religione - nella maggior parte dei casi l'accento cade sulle ipotesi di conflitto, rischiando di lasciare in ombra il carattere prevalentemente interdipendente delle due libertà<sup>65</sup>.

A ridare nuova luce a questo principio - a nostro avviso, premessa fondamentale per ogni successiva riflessione sulla diffamazione religiosa - soccorrono alcuni pronunciamenti in ambito ONU. Il Consiglio per i diritti umani, ad esempio, ricorda che quando si parla con fervore della necessità di sottrarre la libertà religiosa alle aggressioni delle opinioni offensive, o quando si inneggia alla libertà d'espressione contro i rigori della sensibilità religiosa, non si dovrebbe dimenticare quanto i due diritti siano correlati e come, quasi sempre, l'uno si ponga in realtà a garanzia dell'altro<sup>66</sup>. La libertà di pensiero, coscienza e religione richiede altri diritti per essere pienamente esercitata, inclusa la libertà di associazione e quella di espressione, che ne costituiscono un aspetto essenziale<sup>67</sup>.

Una conferma di quale ruolo giochi l'enfasi sulle differenze tra le civiltà, nell'accrescersi di questa divaricazione tra i due diritti, viene dal Relatore Speciale ONU contro la discriminazione razziale<sup>68</sup>, per il quale la logica dello "scontro delle civiltà", fatta propria da governi, mezzi di comunicazione, leader politici e intellettuali, ha posto l'una contro l'altra libertà d'espressione e libertà religiosa, facendone dimenticare la reciproca complementarietà e le limitazioni che ne accompagnano l'esercizio. Anche il Relatore speciale sulla libertà religiosa è intervenuto sulla questione, evidenziando come sia concettualmente scorretto presentare, in termini astratti, il fenomeno della diffamazione religiosa come un conflitto tra libertà d'espressione e libertà religiosa e come sia necessario partire dall'assunto per il quale la libertà di

<sup>64</sup> Recommendation 1805 (2007), cit., par. 13; Resolution 1510 (2006), cit., par. 8.

<sup>65</sup> Sul tema, **N. FIORITA, D. LOPRIENO**, *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, University Press, Firenze, 2009.

<sup>66</sup> Secondo il Consiglio, la prova del legame intrinseco tra i due diritti sta nel fatto che la libertà religiosa, in quanto libertà di pensiero, coscienza e religione, altro non è che (anche) libertà di esprimere posizioni e opinioni (di carattere religioso), UN doc. A/HRC/RES/7/36, cit. Nella stessa direzione, il Relatore speciale sulla libertà religiosa, UN doc. E/CN. 4/2005/61, 20 December 2004 e, recentemente, l'Assemblea Generale, UN doc. A/RES/63/181, 18 December 2008.

<sup>67</sup> UN doc. A/HRC/2/3, 20 September 2006, par. 41.

<sup>68</sup> UN doc. A/HRC/6/6, 21 August 2007.



religione e di convinzione protegge l'individuo e - entro certi limiti- le collettività religiose, ma non le religioni di per sé<sup>69</sup>: "The situation will not be remedied by preventing ideas about religions from being expressed"<sup>70</sup>.

In definitiva, in una società plurale è bene che lo Stato non appaia né supino nei confronti di ogni forma di *free speech* - a danno della sensibilità di chi professa la propria fede - né pronto a soffocare ogni legittima critica religiosa attraverso il ricorso a sanzioni punitive<sup>71</sup>.

Infine, merita un richiamo anche la recente Dichiarazione congiunta dei tre Relatori ONU<sup>72</sup> (in materia di libertà religiosa, libertà d'opinione e lotta alla discriminazione razziale), dedicata al rapporto tra libertà d'espressione e incitamento all'odio razziale o religioso. In essa si ribadisce che una libera manifestazione delle idee è al tempo stesso anche un aspetto insopprimibile della libertà di religione, essenziale per creare un ambiente adatto ad un dibattito critico intorno ai temi di fede.

Pur non negando che, in casi estremi, l'espressione di opinioni possa incidere negativamente sul diritto di manifestazione religiosa di singoli credenti, è però concettualmente errato, sostengono i Relatori, definire *in abstracto* il conflitto tra la libertà di religione e di credo e la libertà di opinione ed espressione nei termini della c.d. "diffamazione delle religioni".

Le considerazioni dei tre esperti ONU ci permettono di giungere al cuore della principale questione da affrontare: oltre quale misura si può dire che la libera espressione delle idee, sui temi religiosi, assume i contorni di un'affermazione diffamatoria? Quale contenuto ha la diffamazione delle religioni e come si riconosce? Cerchiamo di capire se e quali risposte a queste domande sono state date finora a livello internazionale e regionale.

---

<sup>69</sup> UN doc. A/HRC/2/3, 2006, cit.

<sup>70</sup> *Ibidem*. È utile richiamare, sul punto, anche le osservazioni del Relatore ONU sulla libertà d'espressione, per il quale: "There is no contradiction between the principles of freedom of religion and freedom of expression. They are mutually reinforcing and enhance the human and spiritual basis of societies and populations. The respect for religious feelings and the warrant for editorial freedom must find their own balance within a given social and cultural context", UN doc. A/HRC/4/27, 2 January 2007.

<sup>71</sup> UN doc. A/HRC/2/3, 2006, cit.

<sup>72</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, *Freedom of expression and incitement to racial or religious hatred*, Joint Statement, 2009.



#### 4 - Il regime giuridico di tutela contro l'*hate speech*: un'incerta definizione di confini

Prendendo in prestito le parole recentemente pronunciate dall'Alto Commissario per i diritti umani<sup>73</sup>, potremmo dire che occorrerebbe maggiore chiarezza quando si definiscono i contorni giuridici che segnano la differenza tra libertà d'espressione e incitamento al disprezzo religioso.

"Where do we draw the line between criticism – even if deemed offensive – and hate speech?<sup>74</sup>" si domandano i Relatori speciali ONU.

Consapevoli di quanto l'operazione possa rivelarsi, nei fatti, ambigua e complessa, non dobbiamo tuttavia dimenticare che l'incitamento all'odio, alla violenza ed alla discriminazione è un fenomeno antico e ben noto, per contrastare il quale, i documenti internazionali non si limitano a prevedere i motivi di restrizione alla libera espressione che abbiamo richiamato, ma offrono ulteriori strumenti, seppure non sempre contenuti in specifiche disposizioni<sup>75</sup>.

Si potrebbe osservare, ad esempio, che né la Convenzione europea sui diritti umani né la Carta africana dei diritti umani e dei popoli, contengono un espresso divieto di incitamento all'odio razziale o religioso; è sufficiente però richiamare i limiti posti all'esercizio dei diritti di libertà d'espressione e di libertà religiosa (nella Convenzione europea, gli articoli 9, 10 e 11, nella Carta africana, gli articoli 27 e 28) per avere le basi adeguate su cui costruire una efficace tutela contro ogni possibile abuso e manifestazione di *hate speech*.

La stessa Dichiarazione universale del 1948 non proibisce esplicitamente l'incitamento al disprezzo religioso ma, come ha affermato l'Alto Commissario ONU per i diritti umani<sup>76</sup>, la contrarietà di tale comportamento ai principi dell'uguaglianza e della non discriminazione, lo rende sanzionabile anche sulla base di quanto sancito nella Dichiarazione.

Uno sguardo complessivo alle disposizioni che, nell'ambito delle Nazioni Unite, proibiscono l'*hate speech*, ci consente di individuare un

---

<sup>73</sup> UN doc. A/HRC/9/25, 5 September 2008: "further clarity is needed with regard to the legal contours of the demarcation line between freedom of expression and incitement to religious hatred".

<sup>74</sup> Joint Statement, *Freedom of expression and incitement to racial or religious hatred*, Durban Review Conference, 2009.

<sup>75</sup> Per un approfondimento sulla questione ed una valutazione dei differenti approcci del Comitato ONU per i diritti umani e della Corte europea di Strasburgo, si veda P. M. TAYLOR, *Freedom of Religion*, cit., p. 77 ss.

<sup>76</sup> UN doc. A/HRC/2/6, 20 September 2006, *Report of the High Commissioner for Human Rights*.



insieme di norme, la maggior parte delle quali giuridicamente vincolanti: l'art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, l'art. 3 della Convenzione contro il genocidio e l'art. 4 della Convenzione contro la discriminazione razziale, che si aggiungono agli articoli 1, 2, 7 e 29 della Dichiarazione universale del 1948<sup>77</sup>.

Non è mancato chi<sup>78</sup> ha rilevato una certa diversità negli obiettivi di queste disposizioni e una qualche incertezza intorno alle nozioni chiave utilizzate; tuttavia, a questa critica di generale vaghezza si sottrae per lo meno l'art. 20 del Patto sui diritti civili e politici, la cui formula sancisce chiaramente il divieto di qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso, che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza.

La norma ha una forte carica simbolica e una altrettanto rilevante potenzialità applicativa, come testimonia l'ampio ricorso che vi fanno il Comitato per i diritti umani, i Relatori speciali e gli altri organi dell'ONU.

Ogni Stato contraente può trovare nell'art. 20 un valido strumento per limitare o impedire espressioni dirette ad incitare ad atti di violenza o di discriminazione contro specifici gruppi o individui, anche grazie al fatto che la disposizione è costruita come un divieto di carattere generale, come tale imputabile a tutti i diritti e non solo alla libertà d'espressione<sup>79</sup> (potrebbe incorrervi, ad esempio, anche chi abusasse dell'esercizio della libertà religiosa).

Semmai, un problema può porsi laddove all'art. 20 ICCPR sia data un'interpretazione eccessivamente ampia o generica, poiché la portata del divieto in questo caso sarebbe tale da rischiare di vanificare anche il legittimo esercizio della libertà.

Per escludere questa possibilità, ha sostenuto il Relatore speciale sulla libertà d'espressione, occorre vigilare affinché la norma sia

---

<sup>77</sup> *Ibidem*. In riferimento all'art. 4 CERD, il relativo Comitato ha chiarito che la norma va letta in armonia con l'art. 19 UDHR, dunque non in contrasto con la libertà d'espressione, UN. doc. A/48/18, 1994, *General Recommendation* n. 15; v. anche UN doc. A/64/209, 31 July 2009, *Report of the Secretary General*. Nelle Risoluzioni del 2008 e del 2009 del Consiglio per i diritti umani (UN doc. A/HRC/RES/7/19, 27 March 2008; UN doc. A/HRC/10/ 22, 26 March 2009) per la prima volta si considera applicabile anche all'incitamento all'odio religioso quanto stabilito nella Raccomandazione del Comitato CERD, circa la compatibilità tra la previsione sulla propaganda di idee basate sulla superiorità razziale e quella sulla libertà d'espressione.

<sup>78</sup> UN doc. A/HRC/2/6, 2006, cit.

<sup>79</sup> UN doc. A/HRC/2/3, 2006, cit.





applicata in modo restrittivo e nella misura meno invasiva possibile<sup>80</sup>. Certamente, non si può dimenticare che anche il concetto di “incitamento all’odio razziale” sconta un certo grado di vaghezza e soggettività, soprattutto quando in gioco vi sono sensibilità di natura religiosa<sup>81</sup>. A garanzia, sia della libertà d’espressione che di quella religiosa, è dunque necessario prevedere che il giudizio circa la sussistenza nel caso concreto di un incitamento all’odio religioso e la conseguente applicazione dell’art. 20 siano rimessi alla valutazione di un giudice indipendente e imparziale<sup>82</sup>, dato che occorre una delicata operazione di bilanciamento tra un minimo ed un massimo di sanzioni, restando consapevoli, in ogni caso, che la criminalizzazione dell’*hate speech* non si rivela sempre un utile strumento per reprimere il fenomeno<sup>83</sup>.

## 5 - Il concetto di diffamazione delle *religioni*, tra protezione della sensibilità religiosa ed esigenze della pace sociale

Il quadro appena tracciato ci permette di osservare che la libertà religiosa trova adeguate forme di protezione, nei confronti sia delle opinioni legittimamente espresse ma il cui contenuto risulta offensivo per i credenti (la valutazione spetterà alle autorità giurisdizionali e i riferimenti saranno ai limiti all’esercizio del diritto più volte richiamati) sia - e con maggior rigore - nei confronti di manifestazioni di intolleranza religiosa, disprezzo, discriminazione, genericamente riconducibili entro la categoria di *hate speech*.

Verrebbe da domandarsi, allora, per quale motivo alcuni organismi dell’ONU hanno avvertito, in un certo momento, la necessità di dare veste giuridica ad un “nuovo” tipo di lesione del sentimento religioso che può scaturire dall’esercizio della libertà d’espressione e che essi hanno identificato nella c.d. “diffamazione delle religioni”: una forma di violazione diversa dall’incitamento all’odio e alla discriminazione, perché semplice *causa* e non *diretta* ferita inferta al diritto, e suscettibile di essere sanzionata ricorrendo a nuove figure di reato (la blasfemia, ad esempio).

---

<sup>80</sup> Non potrà essere giustificata, ad esempio, la censura preventiva, UN doc. A/HRC/7/14, 28 February 2008.

<sup>81</sup> Joint Statement, *Freedom of expression...*cit.

<sup>82</sup> UN doc. A/HRC/2/3, 2006, cit.

<sup>83</sup> UN doc. A/HRC/10/31/Add.3. Cfr. anche Joint Statement, *Freedom of expression*, cit., in cui si legge che restringere la portata della libertà d’espressione non è mezzo risolutivo del problema di tutelare le persone dall’incitamento all’odio o alla violenza.



Il contenuto e i toni usati nei documenti analizzati sembrano condurci essenzialmente verso due principali ragioni di questa scelta: da un lato, la volontà di offrire una tutela non solo alla libertà religiosa individuale ma anche al sentimento religioso, sia esso del singolo fedele come delle confessioni o di altri sistemi di valore, in funzione di un maggior grado di coesione sociale e di una più stabile pace religiosa; dall'altro, l'obiettivo di impedire che atteggiamenti meramente diffamatori possano aprire la strada a gravi violazioni dei diritti umani (tra i quali gli atti di incitamento alla discriminazione e all'odio religioso) nei confronti dei seguaci del culto diffamato.

In entrambi i casi, pur accogliendo le istanze di principio<sup>84</sup>, bisogna mettere in conto i pericoli di strumentalizzazione cui va incontro la libertà d'espressione, che rischia di rimanere soffocata tra la proibizione di ogni forma di critica, opposizione o censura su temi religiosamente sensibili e una costante diffidenza circa gli esiti che una pur legittima affermazione in materia di religione possono produrre. Ma vediamo più da vicino con quali argomentazioni sono state rese esplicite le due finalità.

### 5.1 - Il primo obiettivo: la tutela delle religioni e delle convinzioni

Un chiaro esempio del tentativo teso a spostare il piano della tutela, dall'individuo alla religione, ci viene dalle affermazioni contenute in una Dichiarazione comune<sup>85</sup>, siglata nel 2006 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, insieme al Segretario Generale dell'Organizzazione della Conferenza Islamica e all'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la sicurezza comune, subito dopo il noto episodio della pubblicazione in Danimarca di alcune vignette satiriche.

I tre esprimono il loro allarme sia per le caricature apparse sui giornali danesi (e ripubblicate in altri Paesi europei) che per i violenti attacchi alle ambasciate e le dure reazioni di esponenti del mondo islamico contro la pubblicazione delle oltraggiose vignette, atti giudicati ben oltre i limiti di una protesta pacifica. Comprendendo le ragioni dell'offesa subita dal mondo islamico, nella Dichiarazione si afferma che la società deve mostrare sensibilità e senso di responsabilità nel trattare temi che rivestono un valore particolare per gli aderenti ad una

---

<sup>84</sup> Sulla legittimazione della riduzione di alcune libertà fondamentali allo scopo di non discriminare minoranze religiose, **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole*, cit., p. 97 ss.

<sup>85</sup> Joint Statement, 7 February 2006.



determinata fede religiosa<sup>86</sup>. Pur confermando il pieno rispetto per la libertà di espressione, il documento aggiunge che la libertà di stampa comporta responsabilità e discrezione e dovrebbe rispettare le convinzioni e i principi di tutte le religioni<sup>87</sup>.

Anche il Relatore ONU contro la discriminazione razziale<sup>88</sup> è intervenuto sul ruolo giocato dai mezzi di comunicazione (insieme ad attori politici e intellettuali) nel diffondere messaggi di violenza ideologica e nel creare un ambiente favorevole alla discriminazione nei confronti di particolari comunità religiose.

Pur riconoscendo la natura lecita di molte delle opinioni che un gruppo religioso può percepire come diffamatorie, le osservazioni del Relatore sono interamente tese a mettere in evidenza che forme dirette o indirette di diffamazione religiosa forniscono in realtà legittimazione ideologica e intellettuale per discorsi e prassi discriminatorie<sup>89</sup>; come è

---

<sup>86</sup> Sul problema della islamofobia nei Paesi occidentali, in particolare in riferimento al dovere di autoregolamentazione dei media, è interessante osservare le dichiarazioni rese dal Rappresentante OSCE (*Chairman-in-Office on Combating Intolerance and Discrimination against Muslims*) al Meeting OSCE del 2006, dedicato al ruolo del giornalismo. L'intervento del Rappresentante è severo nel giudicare la mancanza di rispetto che i mezzi di comunicazione hanno avuto nei confronti dei credenti musulmani in occasione della pubblicazione delle note vignette, *OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Freedom of the Media: Protection of Journalists and Access to Information*, Working Session 2, Wien, 2006, PC.SHDM.GAL/6/06/Rev. 1. Nella stessa Sessione, anche il delegato del Pontificio Consiglio per le Comunicazioni Sociali della Santa Sede ha espresso la convinzione che i mezzi di comunicazione dovrebbero autoregolamentarsi e mostrare il dovuto rispetto verso la sensibilità religiosa, le istituzioni e i simboli dei credenti; inoltre, i governi dovrebbero dotarsi di una disciplina giuridica in grado di sanzionare efficacemente i fenomeni di *hate speech*, in particolare quando siano legati a motivi religiosi, *ibidem*, PC.SHDM.DEL/16/06, 2006. Sulla stessa linea – ma con una attenzione particolare per le minoranze religiose – l'intervento del Rappresentante della Chiesa Internazionale di *Scientology* (European Human Rights Office), *ibidem*, PC.SHDM.NGO/25/06, 2006.

<sup>87</sup> Corsivo nostro. "We fully uphold the right of free speech"; "(...) We believe freedom of the press entails responsibility and discretion, and should respect the beliefs and tenets of all religions", *Joint Statement*, cit.

In merito alla stessa vicenda, il Relatore ONU contro la discriminazione razziale ha espresso una ferma critica sull'operato del governo danese, reo, a suo giudizio, di non aver preso dal principio una decisa posizione contro le vignette, segno – commenta il Relatore - della "banalizzazione" politica del problema della diffamazione religiosa, UN doc. E/CN. 4/2006/17, 13 Février 2006, *Situation des populations musulmanes et arabes dans diverses régions du monde*.

<sup>88</sup> UN doc. A/HRC/6/6, 21 August 2007.

<sup>89</sup> *Ibidem*. In particolare, al par. 62: "The universal element of the fight against different types of discrimination can be seen in the common denunciation by Muslim, Christian and Jewish communities to policies of militant secularism put in place in some regions. The view that religion must be restricted to the private sphere and the



facile immaginare, la conclusione cui giunge è che occorre prestare molta attenzione a questa circostanza se si vogliono tutelare efficacemente le religioni contro tali fenomeni. Con pericolosa disinvoltura (se si pensa al rischio ricorrente del fondamentalismo) e sorvolando sulla situazione di storica sofferenza in cui versano altre comunità religiose, il Relatore arriva ad auspicare forme di solidarietà tra le comunità di fede<sup>90</sup>, riferendosi nello specifico a musulmani, ebrei e cristiani, uniti da vicende storiche e politiche che li vedono vittime di comportamenti discriminatori<sup>91</sup>.

Facendo un passo indietro nel tempo, si scopre che di diffamazione delle religioni si comincia a parlare, in ambito ONU, fin dal 1999, quando la (allora) Commissione per i diritti umani, in una serie di Risoluzioni dal contenuto essenzialmente identico<sup>92</sup> (e usando, a volte, le medesime espressioni) nota con vivo allarme la crescita di atti di violenza, intolleranza, discriminazione, coercizione e intimidazione, dovuti a ragioni religiose o provenienti dall'estremismo religioso (il riferimento alla violenza di matrice religiosa tuttavia scompare nelle Risoluzioni più recenti).

La Commissione si mostra preoccupata per il legame che unisce gli atti di intolleranza religiosa alla diffusione di stereotipi negativi; il fenomeno appare ulteriormente rafforzato da una falsa associazione dell'Islam con il terrorismo dopo gli eventi del 2001, i cui effetti si ripercuotono negativamente sull'immagine della religione e sulla vita delle comunità islamiche<sup>93</sup>.

---

religious neutrality of the State is in several countries interpreted as legitimizing opposition to the rights of citizens, believers or practitioners to participate in public life, or to adopt stances in accordance with their spiritual values on ethical questions such as family, marriage and scientific progress”.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> L'attenzione dei Relatori ONU contro la discriminazione razziale nei confronti dei tre grandi monoteismi è viva già negli anni '90, quando i Rapporti rivelano una forte preoccupazione per l'emergere dell'antisemitismo in Europa ed America (UN doc. E/CN. 4/1996/72, 15 February 1996; UN doc. E/CN. 4/2000/16, 10 February 2000) e per l'associazione di fenomeni di xenofobia ad anti - arabismo e islamofobia, che rendono difficile separare gli atti di discriminazione razziale da quelli di intolleranza religiosa, giacché ciascuno di essi dà forza e incoraggia l'altro, UN doc. E/CN. 4/1998/79, 14 January 1998; UN doc. E/CN. 4/1997/71, 16 January 1997; UN doc. E/CN. 4/1999/15, 15 January 1999.

<sup>92</sup> Commission on Human Rights, Resolutions: 1999 / 82 , 20 April 1999; 2000 / 84, 26 April 2000; 2001 / 4 18 April 2001; 2002 / 9, 15 April 2002; 2003 / 4, 14 April 2003; 2004 / 6 13 April 2004; 2005 / 3, 12 April 2005.

<sup>93</sup> La Commissione lamenta un fenomeno di *religious and ethnic profiling* nei confronti dei musulmani.



Non manca un riferimento diretto ai media, troppo spesso attivi nell'incitare all'intolleranza e alla xenofobia verso l'Islam o altre religioni (corsivo nostro). Le successive Risoluzioni del Consiglio per i diritti umani riprendono e confermano le stesse osservazioni e indicano i medesimi obiettivi<sup>94</sup>.

Per combattere questa situazione, agli Stati è chiesto di collaborare in diverse forme: prima di tutto non appoggiando ma, al contrario, impedendo ad organizzazioni estremistiche di propagandare materiale che incita alla violenza e alla discriminazione contro le fedi religiose.

In secondo luogo, tutti coloro che svolgono un servizio pubblico devono impegnarsi a non operare discriminazioni tra i cittadini in ragione della appartenenza religiosa, in particolare quando in gioco vi sia l'accesso all'educazione scolastica.

Inoltre (attraverso una formula, per la verità, non molto chiara), è chiesto ai governi di predisporre adeguati meccanismi giuridici di protezione contro la coercizione, l'intimidazione e la discriminazione prodotte dalla diffamazione delle religioni, cui affiancare "*intellectual and moral strategies to combat religious hatred and intolerance*"<sup>95</sup>.

Nel 2007, il Consiglio per i diritti umani<sup>96</sup> si spinge oltre e, ripetendo una formulazione già adottata dalla Assemblea Generale<sup>97</sup>, aggiunge all'elenco dei limiti legittimi, applicabili alla libertà d'espressione e previsti dalle disposizioni internazionali, un ulteriore motivo di restrizione, individuato nel rispetto per le religioni e le convinzioni:

"(...) everyone has the right to freedom of expression, which should be exercised with responsibility and may therefore be subject to limitations as provided by law and necessary for respect

---

<sup>94</sup> UN doc. A/HRC/RES/7/19, 27 March 2008, *Combating defamation of religions*; UN doc. A/HRC/ 10/22, 26 March 2009, *Combating defamation of religions*; si veda anche UN doc. A/HRC/RES/6/37, 14 December, 2007, *Elimination of all forms of intolerance and of discrimination based on religion or belief*, in cui si ribadisce che nessuna religione deve essere associata al terrorismo.

<sup>95</sup> Commission on Human Rights, Resolution 2005 / 3, cit., corsivo nostro.

<sup>96</sup> UN doc. A/HRC/RES/4/9, 2007, *Combating defamation of religions*. La Risoluzione è stata adottata con 24 voti a favore, 14 voti contrari e 9 astensioni.

<sup>97</sup> L'Assemblea parla di *respect for religions and beliefs* tra i limiti legittimi opponibili alla libertà d'espressione, UN doc. A/RES/61/164, 19 December 2006; UN doc. A/RES/62/154, 18 December 2007, *Combating defamation of religions*, mentre abbandona questa espressione nella Risoluzione dell'anno successivo, UN doc. A/RES/63/171, 18 December 2008. Altrove, la stessa Assemblea afferma invece che la libertà d'espressione può essere sottoposta solo alle restrizioni previste dalle disposizioni internazionali, UN doc. 62/90, 17 December 2007.



of the rights and reputations of others, protection of national security or of public order, public health or morals *and respect for religions and beliefs*<sup>98</sup>.

In una successiva Risoluzione, viene ampliato ancora l'elenco dei limiti sanciti agli articoli 19 e 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, inserendovi un - alquanto generico - riferimento al *general welfare*<sup>99</sup>. Con una Risoluzione del 2009, tuttavia, il Consiglio sembra voler fare marcia indietro: riprendendo l'elenco dei limiti alla libertà di espressione, omette di nominare i motivi aggiunti in precedenza<sup>100</sup>.

Del resto, la scelta di allargare le ipotesi di legittime restrizioni presta il fianco, evidentemente, alle perplessità ed alle critiche di chi, auspicando una salvaguardia della libertà di opinione, di critica, di espressione artistica, senza cedimenti su alcun argomento, teme che la adozione di limiti così vaghi, indeterminati, e in definitiva discrezionali, ponga in serio pericolo la possibilità di continuare a tutelare quelle libertà, senza contare che tali ulteriori limiti non trovano riscontro nelle disposizioni internazionali richiamate.

Le preoccupazioni della Commissione e le sue proposte di soluzione muovono dalla convinzione (ripetuta a chiare lettere in tutte le Risoluzioni) che occorre riconoscere ed apprezzare la diversità religiosa e culturale, le differenze valoriali e la ricchezza e il contributo che le religioni hanno offerto alla civiltà moderna. Di qui la necessità che i singoli Paesi e l'intera comunità internazionale assicurino rispetto e tolleranza per la religione e per tutte le religioni, promuovendo il dialogo ed una cultura basata sul rispetto dei diritti umani e della diversità di fede<sup>101</sup>.

Un approccio basato sulla consapevolezza della ricchezza insita nelle diversità e sul rispetto di molteplici punti di vista valoriali è fuor di dubbio condivisibile. Semmai, ciò che stupisce nelle formule appena viste, è l'eccessiva enfattizzazione di una prospettiva comunitaria e l'assenza di una consapevolezza altrettanto chiara delle opportunità offerte dallo scambio e dalla interazione reciproca tra i diversi approcci culturali e religiosi, che da sempre avviene. Un'ottica che, evitando le vischiosità di un discorso basato sulla classificazione dell'umanità in

---

<sup>98</sup> UN doc. A/HRC/RES/4/9, cit., corsivo nostro.

<sup>99</sup> UN doc. A/HRC/ 10/22, cit.

<sup>100</sup> Il Consiglio riafferma l'importanza del rispetto per la libertà d'espressione nel processo di rafforzamento della democrazia e nella lotta al terrorismo, segnalando che gli Stati si devono impegnare a non porre ulteriori restrizioni oltre quelle già sancite all'art. 19 par. 3 ICCPR, UN doc. A/HRC/RES/12/16, 12 October 2009.

<sup>101</sup> Commission on Human Rights, Resolutions: 1999 / 82; 2000 / 84; 2001 / 4; 2002 / 9; 2003 / 4; 2004 / 6; 2005 / 3, cit..





civiltà, religioni o culture, cercasse il fondamento del dialogo nel proficuo intrecciarsi delle molteplici identità che compongono il singolo individuo e arricchiscono ogni società, sarebbe maggiormente in grado di valorizzare le scelte razionali del singolo individuo e i motivi di legame piuttosto che le ragioni di divisione, a tutto vantaggio del giusto richiamo alla tolleranza e alla pace<sup>102</sup>. Diversamente, il risultato è quello di sostituire, ad una visione improntata sui diritti, le scelte e le potenzialità della persona, la tensione alla ricerca di un *modus vivendi* pacifico tra entità differenti, percepite spesso come monolitiche e, in più, genericamente individuabili, come sono le religioni, le civiltà o le culture.

Le più recenti Risoluzioni dell'Assemblea Generale, tutte significativamente intitolate *Combating defamation of religions*<sup>103</sup>, sembrano andare proprio nella direzione di una enfattizzazione dell'ottica comunitaria, restando fortemente ancorate ad una idea di tolleranza e di dialogo che – questo è l'auspicio - dovrebbe declinarsi prevalentemente nel rapporto tra le religioni e le civiltà, che si assumono in principio diverse e potenzialmente conflittuali.

Muovendosi lungo le stesse direttrici seguite dalla Commissione, l'Assemblea esprime preoccupazione per i fenomeni di violenza, intolleranza e intimidazione motivati da ragioni religiose o espressione di estremismo religioso<sup>104</sup>, così come per l'intensificarsi della campagna di diffamazione che colpisce le religioni, in particolare per l'immagine negativa e stereotipata dell'Islam veicolata dai media, cui si accompagnano, in alcune aree del mondo, politiche e legislazioni nazionali dagli effetti discriminatori nei confronti di alcuni gruppi religiosi (soprattutto musulmani) e comportamenti che, influenzati dai problemi della sicurezza e della immigrazione illegale ed esacerbati dal

---

<sup>102</sup> Sul tema si vedano, tra gli altri, **A. SEN**, *Identità e violenza*, Laterza, Roma-Bari, 1<sup>a</sup> ed., 2006 (trad. it. a cura di F. Galimberti ); **Z. BAUMAN**, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2000, trad. it. a cura di S. Minucci; sull'argomento anche **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006, in partic. p. 35 ss., p. 109 ss.; **G. PINO**, *Identità personale, identità religiosa e libertà individuali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2008, pp. 119-151 (con particolare riguardo all'ordinamento italiano).

<sup>103</sup> UN doc. A/RES/60/150, 16 December 2005, *Combating defamation of religions*; UN doc. A/RES/61/164, 19 December 2006, *Combating defamation of religions*; UN doc. A/RES/61/161, 19 December 2006; UN doc. A/RES/62/154, 18 December 2007, *Combating defamation of religions*; UN doc. A/RES/63/171, 18 December 2008, *Combating defamation of religions*.

<sup>104</sup> UN doc. A/RES/62/154, cit.; in particolare, si citano islamofobia, antisemitismo e cristianofobia: UN doc. A/RES/62/157, 18 December 2007; UN doc. A/RES/61/161, cit.



dibattito mediatico<sup>105</sup>, si risolvono in forme più o meno velate di *ethnic* e *religious profiling*<sup>106</sup> nei riguardi delle minoranze islamiche.

L'Assemblea invita i governi a combattere la diffamazione di tutte le religioni (dell'Islam in particolare<sup>107</sup>), a proibire la diffusione di

---

<sup>105</sup> La campagna di diffamazione religiosa ed etnica che negli ultimi anni si mostra in costante crescita, secondo l'Assemblea colpisce soprattutto i musulmani a seguito degli attacchi dell'11 settembre e si alimenta della frequente - quanto errata - associazione tra Islam e terrorismo e Islam e violazione dei diritti umani, UN doc. A/RES/61/164, cit. Sui provvedimenti adottati dalle legislazioni nazionali, in particolare dal governo britannico, contro gli attacchi terroristici e sui loro effetti nell'esercizio della libertà religiosa e di espressione, **I. CRAM**, *Contested Words. Legal Restrictions on Freedom of Speech in Liberal Democracies*, Aldershot, Ashgate, 2006, p. 203; **M. M. IDRIS**, *Religion and the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, in *The Criminal Law Review*, 2002, pp. 890-911.

<sup>106</sup> Sul tema dell'*ethnic profiling* si rinvia a **O. DE SCHUTTER, J. RINGELHEIM**, *Ethnic Profiling: a Rising Challenge for European Human Rights Law*, in *The Modern Law Review*, vol. 71, 3, pp. 358-384. Secondo gli AA., alcuni recenti studi comparati sulla giurisprudenza delle Corti nazionali dimostrano che le disposizioni sulle misure di sicurezza sono applicate basandosi sulle origini etniche o religiose dei destinatari delle misure, assumendo che vi sia una correlazione tra questo background e la propensione a commettere determinati tipi di reati, per cui il "profilo" di una persona (le sue origini nazionali, l'etnia, la religione di appartenenza...) avrebbe un ruolo predittivo in relazione alle probabilità che ha quel soggetto di commettere un reato. Si tratta di un fenomeno noto come *ethnic profiling*, non certo nuovo ma in costante crescita a seguito della c.d. *war of terror* e delle recenti politiche per l'immigrazione; a subirne maggiormente le conseguenze sono soprattutto gli esponenti dei gruppi di minoranza etnica o religiosa, con gravi rischi per i loro diritti fondamentali. Sulle discriminazioni aggravate, cfr. UN doc. A/RES/63/242, 24 December 2008; UN doc. A/RES/61/149, 19 December 2006.

<sup>107</sup> Anche la Risoluzione approvata nel 2008 conferma le preoccupazioni legate al fatto che l'Islam è associato di frequente ed erroneamente con le violazioni dei diritti umani e con il terrorismo e riafferma che la diffamazione religiosa è un fattore che aggrava la situazione sociale ed economica dei seguaci di alcune comunità. Merita richiamare il dato che la Risoluzione, voluta dall'Uganda a nome dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, dalla Bielorussia e dal Venezuela, è stata votata con 85 voti a favore, 50 voti contrari e 42 astenuti, confermando la disparità di vedute che circonda la questione della diffamazione delle religioni, UN doc. A/RES/63/171, 18 December 2008; per un primo commento, **M. VENTURA**, *L'ONU difende le fedi ma non i singoli credenti*, in *Corriere della Sera*, 20 dicembre 2008. I Paesi contrari hanno espresso la loro opposizione ad una formulazione troppo sbilanciata a favore di una sola religione (l'Islam) e capace di porre in serio conflitto libertà religiosa e libertà d'espressione, UN doc. A/64/209, 31 July 2009, *Report of the Secretary General*. L'allarme suscitato dagli attacchi dell'11 settembre e il suo impatto negativo sull'immagine dell'Islam nell'opinione pubblica internazionale, sono al centro dell'interesse anche del Consiglio d'Europa. Affrontando la questione del terrorismo di matrice islamica, l'Assemblea parlamentare ricorda la netta distinzione tra l'Islam in quanto religione e il fondamentalismo islamico e invita governi e organizzazioni islamiche a fare ciascuno la propria parte per combattere il terrorismo e creare una



materiale razzista e xenofobo diretto contro le religioni, anche se proviene da soggetti politici, a non supportare programmi di organizzazioni estremiste che diffamano i culti, a provvedere ad una adeguata protezione contro gli atti di discriminazione e di coercizione che *risultano dalla diffamazione delle religioni* (corsivo nostro); infine, ad assicurare che i pubblici ufficiali e gli educatori, nello svolgimento delle proprie mansioni, rispettino le diverse religioni, non operando discriminazioni e garantendo libero accesso all'educazione scolastica senza misure di segregazione razziale<sup>108</sup>.

A questo compito, affidato non solo ai governi ma anche alle ONG, ai media, alle comunità religiose, alle organizzazioni internazionali, si deve affiancare, a giudizio dell'Assemblea Generale, un costante impegno dei governi a promuovere con opportune misure la tolleranza e il rispetto per tutte le religioni e i loro sistemi di valori, mettendo in atto strategie di ordine morale e intellettuale per combattere l'intolleranza e l'odio religioso<sup>109</sup>.

Anche per l'Assemblea, dunque, come era stato per la Commissione e il Consiglio, il punto di partenza che legittima la tutela delle religioni in sé considerate sembra essere il contributo di queste

---

cultura rispettosa dei diritti umani e della libertà religiosa, nel contempo censurando ogni forma di *hate speech* contro le religioni ed ogni espressione di islamofobia, Council of Europe, Resolution 1605 (2008), *European Muslim Communities confronted with extremism*. Anche la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza è intervenuta sul tema del pregiudizio che circonda l'Islam, ricordando la presenza e il contributo dell'Islam, insieme al Cristianesimo e all'Ebraismo, nella costruzione e nello sviluppo dell'Europa, rigettando ogni forma di determinismo e di ritratti stereotipati e, nel contempo, riaffermando l'uguaglianza di tutte le religioni in uno Stato democratico e la chiara separazione tra leggi dello Stato e precetti religiosi. Analogamente, la Commissione ha preso posizione contro ogni manifestazione di antisemitismo, ECRI General Policy, Recommendation n. 5 on *Combating Intolerance and Discrimination against Muslims*, 16 March 2000; ECRI General Policy, Recommendation n. 9 on *The Fight against Antisemitism*, 25 June 2004; cfr. anche ECRI General Policy, Recommendation n. 7 on *National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination*, 13 December, 2002. Sulle politiche dell'Unione Europea in tema di discriminazione razziale, J. F. FLAUSS, *L'action de l'Union Européenne dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2001, p. 487.

<sup>108</sup> UN doc. A/RES/61/161, cit.; A/RES/63/171, cit. Da notare come il piano religioso e quello razziale siano confusi con una certa disinvoltura, in queste formulazioni.

<sup>109</sup> UN doc. A/RES/62/154, cit., par. 12: "urges States to (...) take all possible measures to promote tolerance and respect for all religions and beliefs and the understanding of their value systems with intellectual and moral strategies to combat religious hatred and intolerance". Sul tema si veda anche UN doc. A/RES/61/166, 19 December 2006.



ultime alla civiltà moderna e il fatto che il rispetto della diversità culturale, religiosa ed etnica è essenziale per la pace, laddove il pregiudizio culturale, l'intolleranza e la xenofobia generano solo odio e violenza<sup>110</sup>.

Il tema ritorna anche in un'altra Risoluzione, questa volta dedicata alla strategia globale contro il terrorismo<sup>111</sup>, nella quale un posto importante occupa l'asserito legame tra quest'ultimo e la diffamazione religiosa. Per combattere efficacemente il fenomeno del terrorismo, sostiene l'Assemblea, occorre mettere in campo una serie di iniziative volte a sradicare le povertà, promuovere il buon governo, i diritti umani, lo stato di diritto e *assicurare il rispetto per tutte le religioni, i valori religiosi, le convinzioni e le culture* (corsivo nostro), promuovendo il dialogo, la tolleranza e la comprensione tra le civiltà, i popoli e le religioni e prevenendo le forme di diffamazione religiosa e culturale.

L'auspicio di un pacifico rapporto tra le confessioni è vivo anche nelle parole del Relatore speciale sulla libertà religiosa<sup>112</sup>, il quale ricorda che, mentre opinioni e idee devono essere sempre rispettate, altrettanto non può dirsi per l'uso di stereotipi e affermazioni che offendono i sentimenti religiosi, perché questi ultimi *non contribuiscono a creare un ambiente adatto per un dialogo costruttivo tra le diverse comunità*<sup>113</sup>.

Il Relatore si è soffermato anche sulla difficoltà di distinguere tra comunità religiose e gruppi razziali; molte minoranze, infatti, tendono ad autoidentificarsi in entrambi i termini, con la conseguenza che gli episodi di discriminazione che li vedono vittime sono aggravati perché incidono su identità multiple<sup>114</sup>.

La condizione della libertà religiosa risulta complicata dall'ingresso del fattore razziale, capace di influenzare e aumentare le possibilità e il grado delle discriminazioni. L'individuazione di uno

---

<sup>110</sup> UN doc. A/RES/61/164, cit. Di identico contenuto anche la bozza di Risoluzione proposta un anno dopo dai Paesi membri dell'ONU che fanno parte della Organizzazione della Conferenza Islamica, UN doc. A/C. 3/62/L. 35, 2007.

<sup>111</sup> UN doc. A/RES/60/288, 20 September 2006, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*.

<sup>112</sup> Sulla identificazione Islam-terrorismo, v. UN doc. E/CN. 4/2003/66, 15 January 2003, UN doc. E/CN. 4/2000/65, 15 February 2000, ove si evidenzia come la diffamazione spesso si manifesti in contesti interreligiosi e intra-religiosi e colpisca soprattutto le minoranze.

<sup>113</sup> UN doc. A/HRC/10/8, 6 January 2009, corsivo nostro.

<sup>114</sup> "Discrimination is often aggravated where multiple identities are involved", UN doc. E/CN. 4/2003/66, cit. Il Relatore Speciale sulla libertà religiosa ha evidenziato come le violazioni della libertà religiosa siano in molti casi amplificate dall'incitamento all'odio che proviene dai media e dal dibattito pubblico, è necessario quindi dare applicazione alle norme internazionali che limitano la libertà d'espressione al fine di prevenire abusi, UN doc. E/CN. 4/2004/63, 16 January 2004.



stretto legame tra discriminazione razziale e xenofobia da un lato e scarsa conoscenza delle culture e delle religioni dall'altro, sembra essere un tratto tipico di alcuni recenti Rapporti del Relatore Speciale contro la discriminazione razziale.

Le politiche pubbliche, secondo il Relatore<sup>115</sup>, dovrebbero basarsi su una strategia duale, improntata, da un lato sul rendere effettiva l'efficacia degli strumenti internazionali, dall'altro su una migliore e più profonda comprensione delle radici profonde che scatenano il razzismo:

"It is a question of establishing a close link, through reflection and action, between efforts to combat racism, discrimination, xenophobia and intolerance and the urgent promotion of dialogue between cultures, civilizations and religions"<sup>116</sup>.

A suo avviso, il mancato riconoscimento del pluralismo etnico, religioso e culturale favorisce lo sviluppo di nuove forme di razzismo, rendendo necessario che gli interventi statali si concentrino sulla protezione della diversità delle espressioni religiose e culturali<sup>117</sup>. Nella sua proposta, un ruolo centrale è assunto dal dialogo tra civiltà, culture e religioni e dalla promozione degli aspetti educativi legati alla comprensione della storia, dell'etica, dei valori comuni a tutte le religioni e le tradizioni spirituali<sup>118</sup>.

Un'attenzione particolare è riservata al problema della islamofobia, aggravato negli ultimi anni dalla equazione tra musulmani e terroristi. Il Relatore<sup>119</sup> sostiene che la componente politica e ideologica sottesa alle manifestazioni di razzismo e discriminazione contro gli islamici è più forte della componente religiosa e si lega ai crescenti fenomeni di xenofobia nei Paesi occidentali.

La vicenda delle vignette sarebbe anch'essa un esempio della recrudescenza dell'islamofobia e del razzismo<sup>120</sup>.

---

<sup>115</sup> UN doc. E/CN. 4/2004/18, 21 January 2004; UN doc. E/CN. 4/2005/18, 13 December 2004; UN doc. E/CN. 4/2003/24, 30 January 2003; UN doc. E/CN. 4/2002/24, 13 February 2002.

<sup>116</sup> UN doc. E/CN. 4/2003/24, cit.

<sup>117</sup> UN doc. E/CN. 4/2004/18, cit. Sull'argomento, **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Discriminazione razziale e discriminazione religiosa*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 1/2000, pp. 269-279.

<sup>118</sup> UN doc. E/CN. 4/2003/24, cit.

<sup>119</sup> UN doc. E/CN. 4/2006/17, 13 Février 2006, *Situation des populations musulmanes et arabes dans diverses régions du monde*.

<sup>120</sup> *Ibidem*. Merita forse attenzione, il silenzio del Rapporto circa le pesanti reazioni e minacce subite dagli autori delle vignette, mentre sono oggetto di vivo rammarico





L'importanza del legame tra l'elemento etnico e quello religioso nella lotta contro la discriminazione sta diventando un punto fermo nella riflessione degli organi internazionali.

Nella prima Dichiarazione di Durban<sup>121</sup>, nell'ambito di una serie di proposte assunte sul tema della lotta alla discriminazione razziale, i delegati esprimono preoccupazione anche per le manifestazioni di intolleranza che limitano le libertà di alcune comunità religiose e per gli atti di ostilità e di violenza che esse subiscono a causa delle loro convinzioni, spesso unite a fattori ulteriori, di carattere razziale o etnico. Le misure e le politiche messe in atto dai governi per combattere il razzismo e la xenofobia dovrebbero tenere conto dei fattori etnici e religiosi che rendono più difficile la vita delle minoranze culturali. Concetti ribaditi nella seconda Dichiarazione di Durban, nel 2009<sup>122</sup>, in cui si conferma il legame che unisce la lotta al razzismo alla valorizzazione dell'integrazione, del rispetto e della tolleranza tra le comunità etniche, culturali, religiose e linguistiche.

La concreta prossimità tra discriminazione razziale e religiosa, che correttamente gli organi ONU intravedono, rischia però di avere effetti perversi sul piano della diffamazione delle religioni, che in questo schema di ragionamento viene considerata come il frutto della strumentalizzazione politica della religione<sup>123</sup>, della lotta al terrorismo<sup>124</sup> e di una retorica razzista – tollerata socialmente e usata politicamente - che genera nuove forme di discriminazione<sup>125</sup>, al punto che *l'incitamento all'odio razziale e religioso* diventa l'elemento comune alle manifestazioni di diffamazione religiosa e di discriminazione<sup>126</sup>.

La soluzione proposta dal Relatore contro la discriminazione razziale è che si passi da una nozione sociologica di diffamazione religiosa ad un concetto giuridico, quello di "incitement to racial and religious hatred", che troverebbe fondamento normativo negli articoli 18 e 20 dell'ICCPR e nell'art. 4 del CERD, poiché – suggerisce il Relatore

---

solo le violenze subite da persone innocenti e l'offesa oltraggiosa recata con la pubblicazione.

<sup>121</sup> UN doc. A/CONF. 189/12, 2001, *Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Durban*. In particolare, si mette in risalto l'emergere di movimenti razzisti contro ebrei, musulmani e comunità arabe e si sottolinea il fatto che religione e spiritualità possono contribuire alla promozione della dignità della persona umana.

<sup>122</sup> Durban Review Conference, *Outcome Document*, 2009.

<sup>123</sup> UN doc. A/HRC/7/19, 20 February 2008; UN doc. A/HRC/2/3, 20 September 2006.

<sup>124</sup> UN doc. A/HRC/2/3, cit.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> UN doc. A/HRC/9/12, 2 September 2008.





- l'incitamento alla discriminazione razziale, alla xenofobia e ad altre forme di intolleranza sono spesso considerate, rispetto alla diffamazione delle religioni e al disprezzo religioso, "as two interconnected issues"<sup>127</sup>.

Esiste, tuttavia, una differenza concettuale e pratica che separa la diffamazione delle religioni dall'incitamento all'odio razziale; separazione che occorre tenere ferma se non si vuole rischiare di estendere in modo illimitato e arbitrario la protezione del sentimento religioso.

Il Relatore ONU sulla libertà religiosa<sup>128</sup>, ad esempio, invita alla cautela di fronte alla confusione tra affermazioni razziste e diffamazione religiosa, ricordando che gli elementi costitutivi delle due fattispecie non sono i medesimi, pertanto le legislazioni nazionali volte a combattere il razzismo non sono necessariamente applicabili anche alla diffamazione religiosa.

Infine, in merito all'idea che la diffamazione delle religioni costituisca un efficace strumento di protezione dei culti e delle convinzioni, oltre che dei singoli credenti, il Relatore ha opportunamente messo in evidenza alcuni rischi di discriminazione, osservando che non le sole comunità religiose di maggiori dimensioni a livello mondiale sono oggetto di insulti e di espressioni oltraggiose ma anche gruppi numericamente minoritari; il problema è che, mentre le critiche ingiuriose che colpiscono le prime destano attenzione e allarme sociale, sono invece numerosi i casi di incitamento alla violenza contro le confessioni religiose di minoranza che passano inosservati<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> UN doc. A/HRC/2/3, cit. Nel Rapporto, l'intolleranza verso ogni forma di espressione religiosa è commentata come un portato negativo di certe forme di "radical secularism".

<sup>128</sup> "The Special Rapporteur cautions against confusion between a racist statement and an act of defamation of religion", UN doc. A/HRC/2/3, 2006, cit. Si vedano sul punto le osservazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, per il quale la lotta al razzismo ed all'intolleranza deve essere coniugata con il rispetto per la libertà d'espressione, allo scopo di evitare il paradosso di compiere un vulnus alla democrazia proprio nell'intento di volerla salvaguardare, Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation n. R (97) 20, on "Hate speech", 30 October 1997.

<sup>129</sup> UN doc. A/64/159, 17 July 2009, Special Rapporteur on freedom of religion or belief, *Interim Report*. Si veda anche UN doc. A/62/280, Interim Report of the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, *Elimination of all forms of religious intolerance*, 20 August 2007. Più efficace rispetto alle leggi sulla blasfemia, secondo il Relatore, potrebbe essere la scelta di intensificare il sistema di protezione contro l'incitamento all'odio razziale e religioso offerto dall'art. 20 ICCPR.



## 5.2 - Il secondo obiettivo: sconfiggere una causa *indiretta* di violazione dei diritti umani

Il secondo ordine di ragioni che dovrebbe legittimare il ricorso alla fattispecie della diffamazione delle religioni, ha a che fare con la necessità di adottare tutte le misure possibili per contrastare forme di violenza e odio religioso, delle quali i comportamenti diffamatori sarebbero tra le cause più frequenti.

Il Relatore speciale sulla libertà d'espressione<sup>130</sup>, osservando con preoccupazione l'aumento, in varie parti del mondo, degli episodi di incitamento all'odio nazionale, razziale o religioso, ha richiamato i governi alla necessità di porre dei limiti alla libertà d'espressione - in linea con quanto previsto dagli standard internazionali - nella misura in cui quest'ultima può entrare in conflitto con i diritti altrui e generare tensioni tra gruppi etnici, razziali o religiosi.

Poiché un costante incremento, nell'uso di un linguaggio e di toni discriminatori verso particolari comunità, si registra in modo accentuato nel settore del giornalismo, è a questo che il Relatore si rivolge, chiedendo di esercitare il proprio ruolo con "good judgement, rationality and a sense of responsibility"<sup>131</sup>, evitando di ricorrere a stereotipi che insultano la sensibilità dei credenti e non contribuiscono a creare un clima costruttivo di dialogo, bensì alimentano odi etnici e religiosi, minando delicati equilibri sociali e culturali e una "harmonious multicultural society"<sup>132</sup>.

Entro questo perimetro si gioca il ruolo della diffamazione delle religioni: l'Assemblea Generale<sup>133</sup> la qualifica tra le *cause di disarmonia sociale e di violazioni dei diritti umani* nei confronti di tutte le fedi<sup>134</sup>. Negli stessi termini si esprimono sia la Commissione che il Consiglio, quando osservano che la diffamazione delle religioni è un serio affronto alla dignità umana, rientra tra le cause di disarmonia sociale, conduce a

---

<sup>130</sup> UN doc. E/CN. 4/2002/75, 30 January 2002; UN doc. E/CN. 4/2005/64, 17 December 2004; UN doc. E/CN. 4/2006/55, 30 December 2005.

<sup>131</sup> UN doc. A/HRC/4/27, 2 January 2007. La stessa attenzione alla preservazione di una coesistenza pacifica, giudicata ragione sufficiente per limitare la libertà d'espressione, è presente nelle parole del Relatore speciale ONU sulla libertà religiosa, UN doc. A/HRC/10/8, 6 January 2009.

<sup>132</sup> UN doc. A/HRC/4/27, cit.

<sup>133</sup> UN doc. A/RES/61/164, cit. Di identico contenuto la bozza di Risoluzione proposta un anno dopo dai Paesi ONU che fanno parte della Organizzazione della Conferenza islamica, UN doc. A/C. 3/62/L. 35, 62nd session, 2007 e la bozza di Risoluzione del 2009 proposta da Bielorussia, Siria e Venezuela, A/C. 3/64/L. 27, 29 October 2009.

<sup>134</sup> UN doc. A/RES/61/164, cit.; A/RES/63/171, cit.



violazioni dei diritti umani, è un elemento aggravante della esclusione sociale ed economica dei gruppi che ne sono vittime e, infine, è incompatibile con l'obiettivo del mantenimento della pace in un mondo realmente globalizzato<sup>135</sup>.

Le argomentazioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio appaiono condivisibili, in linea di principio, poiché è evidente che un clima di diffuso sospetto, pregiudizio e xenofobia, sia l'humus migliore per atti di violenza e di discriminazione. Non si può non cogliere, tuttavia, una forzatura e un pericolo nel giungere a limitare anche espressioni assolutamente legittime di opinioni, critiche o satira, allo scopo di evitare tensioni sociali.

Il passaggio dalla tutela dell'ordine pubblico che - come abbiamo visto - giustifica, secondo gli standard internazionali, una limitazione della libera espressione, alla difesa della coesione sociale, criterio decisamente più impalpabile e discrezionale, significa potenzialmente sottoporre qualsiasi manifestazione di opinione ad ogni sorta di restrizione. I limiti attualmente operanti, sono posti in realtà proprio a presidio di uno spazio pubblico plurale, aperto e dialogante, che non teme il conflitto di idee, non già di una condizione di assoluta armonia sociale che, in ultima analisi, si ottiene solo limitando o sopprimendo le condizioni per un esercizio critico della manifestazione del pensiero, con l'esito di censurare la critica pubblica in funzione della protezione di soggetti collettivi (oltretutto) non bene identificabili.

Al riguardo, è sufficiente osservare che la diffamazione delle religioni è considerata, nei documenti richiamati, solo una causa indiretta di offesa (e non una forma di *hate speech*), con la conseguenza che diventa necessario ma oltremodo difficile ricostruire il nesso di causalità tra il comportamento del presunto autore della diffamazione e gli effetti che ne sono seguiti in termini di violazione di particolari diritti.

---

<sup>135</sup> Commission on Human Rights, Resolutions: 1999/82; 2000/84; 2001/4; 2002/9; 2003/4; 2004/6; 2005/3; UN doc. A/HRC/RES/7/19, 27 March 2008, *Combating defamation of religions*; Human Rights Council Resolution 10/22, 26 March 2009, *Combating defamation of religions*, quest'ultima Risoluzione del Consiglio nasce da una proposta del Pakistan, a nome dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, insieme alla Bielorussia e al Venezuela (UN doc. A/HRC/10/L. 2/Rev. 1, 26 March 2009). Più di 200 organizzazioni, provenienti da diversi settori della società e da 46 diversi Paesi, si erano espressi contro, chiedendo il ritiro della Risoluzione, [www.iheu.org/human-rights-council-resolution-combating-defamation-religion](http://www.iheu.org/human-rights-council-resolution-combating-defamation-religion).



## 6 - Difficoltà e rischi nella definizione e interpretazione giuridica della diffamazione delle religioni. Alcune proposte di soluzione

Dalla lettura delle Risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio per i diritti umani ci sembra emerga un dato significativo: questi importanti documenti introducono il concetto di diffamazione delle religioni trascurando di offrirne una definizione che aiuti l'interprete a distinguere la nuova fattispecie da quella - già conosciuta e sanzionata - dell'incitamento all'odio e al disprezzo religioso. Le conseguenze che gli organi ONU, come abbiamo appena visto, ricollegano alle manifestazioni di diffamazione delle religioni, imporrebbero invece di indicare gli esatti confini della stessa, allo scopo di porre almeno un argine a quello che appare il rischio maggiore dell'operazione: la vanificazione della libertà di espressione in base alla pretesa per cui ogni affermazione potenzialmente offensiva, in quanto in grado di generare tensione sociale, sia censurabile come diffamatoria.

Che i confini della libertà d'espressione siano necessariamente arbitrari, e perciò indeterminati<sup>136</sup>, è un dato con il quale occorre necessariamente fare i conti. Ce lo ricordava alcuni anni fa Richard Abel, osservando che

“gli sforzi giuridici per regolare l'espressione sprofondano nell'ineliminabile ambiguità dei significati. Il senso e la valenza morale dei simboli variano radicalmente a seconda di chi parla e di chi ascolta e possono capovolgersi rapidamente, perfino istantaneamente (...)”.

Partendo dalla consapevolezza dei limiti della regolamentazione giuridica della libertà d'espressione, vale però la pena di richiamare quanto abbiamo osservato in precedenza, analizzando le disposizioni internazionali e regionali a difesa della libertà d'espressione, ovvero che queste ultime prevedono già la sanzionabilità di un linguaggio che inciti all'odio razziale o religioso.

Né dai trattati internazionali, né dal Primo Emendamento della Costituzione americana e dalla sua interpretazione ad opera della Corte

---

<sup>136</sup> R. ABEL, *La parola e il rispetto* (trad. italiana di M.C. Reale), Giuffrè, Milano, 1996, p. 98. Prosegue l'Autore: “Io sono favorevole alle leggi che vietano espressioni tanto ingiuriose, se non altro perché la loro mera emanazione eleva lo status di coloro che esse proteggono, ma non mi aspetterei che la loro applicazione, inevitabilmente compromissoria, possa svolgere un ruolo decisivo nel rimediare alle disuguaglianze. (...) Non esiste nessuna soluzione ideale alle tensioni fra autorità e libertà” (p. 133).



Suprema<sup>137</sup>, è possibile ricavare un principio “assolutista”, al contrario, il diritto alla libertà d’espressione è generalmente considerato subordinabile ai superiori interessi dello Stato<sup>138</sup>.

Dunque, quand’è che potrà parlarsi di diffamazione e che caratteristiche la distinguono dalle fattispecie già note?

In termini generali, una affermazione diffamatoria (non necessariamente di contenuto religioso), per essere tale, deve essere resa pubblica<sup>139</sup>. Nelle spiegazioni del Relatore ONU sulla libertà d’espressione<sup>140</sup>, leggiamo che deve trattarsi di una affermazione totalmente falsa, ingiuriosa e motivata dal reale intento di diffamare o far del male alla persona; inoltre, deve essere stata espressa attraverso la forma scritta o orale, un gesto o anche una immagine<sup>141</sup>.

Il criterio discrezionale in base al quale occorre trovarsi di fronte ad un atto in qualche modo pubblico e connotato da una certa gravità, è confermato anche dal Consiglio per i diritti umani<sup>142</sup>, in riferimento, però, agli atti di incitamento all’odio, alla violenza e alla discriminazione<sup>143</sup>.

Quanto ai destinatari dell’offesa, il punto di partenza per colpire l’*hate speech* fa leva sulla circostanza che la lesione ha toccato beni giuridici che fanno capo alle persone; in altre parole, per essere sanzionabile, l’affermazione deve essere stata diretta contro persone o gruppi laddove, qualora sia rivolta contro simboli o valori non può rientrare nella categoria di *hate speech*<sup>144</sup>.

---

<sup>137</sup> La recente giurisprudenza della Corte Suprema americana, è stato ricordato, esprime una forte ostilità verso le legislazioni statali che proibiscono le espressioni di *hate speech*, **I. CRAM**, *Contested Words*, cit.; sulla maggiore ritrosia della cultura statunitense, rispetto a quella europea, a censurare anche le manifestazioni di *hate speech*, **A. NIEUWENHUIS**, *Freedom of speech: US vs Germany and Europe*, cit.

<sup>138</sup> **T. D. JONES**, *Human Rights: Group Defamation, Freedom of Expression and the Law of Nations*, M. Nijhoff, The Hague, London, Boston, 1998, pp. 40–46, il quale riporta a sostegno della affermazione il contenuto di alcune norme (gli articoli 19 e 29 UDHR, gli articoli 4 e 5 CERD, gli articoli 18, 19, 20, 21 e 22 ICCPR). Secondo l’A, la libertà d’espressione è ormai un principio di diritto consuetudinario internazionale. Secondo alcuni, il Primo Emendamento va letto come espressione di una posizione di *Viewpoint absolutism*, dunque l’*hate speech* può trovare un limite solo quando costituisce parte di una condotta criminosa, **E. HEINZE**, *Viewpoint Absolutism*, cit.

<sup>139</sup> UN doc. A/HRC/4/27, 2 January 2007.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> Gli scritti e le immagini di ogni tipo, dai film ai disegni, hanno una maggiore capacità offensiva rispetto alle affermazioni orali, perché restano più a lungo, *ibidem*.

<sup>142</sup> UN doc. A/HRC/10/31/Add.3, 16 January 2009.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> *Ibidem*.



Analogo il commento del Relatore ONU sulla libertà d'espressione<sup>145</sup>, il quale, pochi anni prima, aveva affermato che la diffamazione è una affermazione volutamente falsa che reca ingiuria ad altri soggetti. Infine, nel suo Rapporto all'Assemblea Generale del 2009, anche il Segretario Generale ONU ha ricordato che l'art. 20 ICCPR è stato elaborato allo scopo di offrire tutela a individui e gruppi che si riconoscono in una certa religione contro atti di incitamento all'odio, non altrettanto intende proteggere "religions, belief systems, opinions or institutions from scrutiny, criticism or defamation"<sup>146</sup>. Da queste affermazioni sembra emergere un generale principio per cui la vittima dell'offesa deve essere una persona o un gruppo ben determinato (baluardo contro un possibile uso arbitrario dello strumento di tutela) e non la credenza o convinzione in sé, il patrimonio dottrinale e il sistema di valori, il che contrasta con le caratteristiche della fattispecie della diffamazione delle religioni<sup>147</sup>.

Un secondo problema riguarda i contenuti attribuiti al concetto di diffamazione delle religioni nell'ambito dei singoli ordinamenti statali. A detta dell'Alto Commissario per i diritti umani, nelle legislazioni nazionali il termine di diffamazione religiosa esprime significati diversi: ridicolizzare, oltraggiare, non rispettare, disprezzare la religione, sembrano i contenuti più comuni ma, in definitiva, non risulta agevole cogliere una interpretazione sintetica ed efficace <sup>148</sup>.

La difficoltà non si pone solo sul piano interno: anche nell'ambito delle istituzioni ONU, il termine diffamazione non è usato in un unico senso<sup>149</sup>. Le Risoluzioni dell'Assemblea Generale, della Commissione per i diritti umani e poi del Consiglio, evocano con questa parola fenomeni tra loro piuttosto diversi: affermazioni ostili,

---

<sup>145</sup> La libertà d'espressione, prosegue il Relatore, anche per questa ragione è probabilmente l'esempio migliore per spiegare la difficoltà del bilanciamento tra diversi diritti e la loro interdipendenza, UN doc. E/CN.4/2006/55, 30 December 2005.

<sup>146</sup> UN doc. A/64/209, Report of the Secretary General, *Combating defamation of religions*, 31 July 2009.

<sup>147</sup> Si veda l'ultima Risoluzione dell'Assemblea Generale, *supra*, nota 11. Cfr. N. COLAIANNI, *Diritto di satira e libertà religiosa*, in *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, cit., pp. 193-222; P. FLORIS, *Libertà religiosa e libertà di espressione artistica*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 1/2008, pp. 175-196; l'A. osserva che ci troviamo di fronte a richieste crescenti di tutela forte del sentire religioso, con una tendenziale accentuazione della dimensione ideologica di tale tutela, da riferire alle religioni, ai loro contenuti o principi di fede. In misura correlata, si assiste ad una lievitazione dei rischi per la libertà d'espressione, che potrebbe risultare davvero compromessa "ogni volta che viene detta una parola storta (...)" su Dio, sui profeti, su qualche regola e tradizione religiosa.

<sup>148</sup> UN doc. A/HRC/9/7, 12 September 2008.

<sup>149</sup> UN doc. A/HRC/9/25, 5 September 2008.





stigmatizzazione, insulti, ridicolizzazioni, attacchi islamofobici, associazione errata tra Islam e terrorismo, ecc.; la conseguenza è che resta indefinito uno standard comune per stabilire cosa si debba intendere per diffamazione religiosa nel diritto internazionale.

Anche l'UNESCO è intervenuta sul tema<sup>150</sup>, confermando la vaghezza della nozione di diffamazione religiosa (ma anche dello stesso termine "religione") e la difficoltà di elaborare sul piano internazionale una normativa comune in tema di blasfemia. A detta dell'Organizzazione, dal punto di vista del diritto internazionale, ci troviamo in presenza, non tanto di una carente legislazione (al contrario, ulteriori normative sarebbero controproducenti) quanto di una persistente incertezza in ordine al rapporto tra libertà d'opinione e libertà di professione religiosa, tra i diritti dell'informazione e il rispetto per le fedi e i valori religiosi, questioni che l'attuale insieme delle fonti non riesce a chiarire<sup>151</sup>.

Da sempre impegnata nella promozione del dialogo e della educazione, anche in questo caso l'UNESCO propone di partire da un serio impegno nel confronto interculturale e interreligioso, dalla educazione e dal coinvolgimento di leader religiosi e di esponenti del mondo della comunicazione<sup>152</sup>. Il giusto richiamo al valore della educazione e del dialogo si accompagna però all'ormai consueto riferimento ambiguo al reciproco rispetto che deve caratterizzare i rapporti tra libertà d'espressione e "religious beliefs and religious symbols"<sup>153</sup>, richiamo che finisce per alimentare una difficoltà di fondo, legata al fatto che la libertà d'espressione, in quanto diritto del singolo, e i valori e i simboli religiosi, in sé considerati, si collocano su livelli diversi.

Eppure, ritroviamo la stessa indicazione in una nota, rilasciata dall'UNESCO all'indomani della pubblicazione delle vignette danesi<sup>154</sup>.

Le affermazioni usate dall'Organizzazione confermano con netta evidenza un deciso spostamento concettuale, dalla tutela della libertà

---

<sup>150</sup> Executive Board, UNESCO Report, 176 EX/23, 28 March 2007.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> "(upholding) the exercise of freedom of expression in a spirit of mutual respect and mutual understanding, urges mutual respect for cultural diversity, religious beliefs and religious symbols", UNESCO, 174/EX/Decisions, 46, *Respect for freedom of expression and respect for sacred beliefs and values and religious symbols*, 2006. Si veda anche UNESCO Resolution n. 49, 2005, in cui l'Organizzazione ribadisce l'importanza del dialogo tra popoli, culture e religioni per il rispetto della diversità culturale e come fattore di pace e di coesione sociale.

<sup>154</sup> UNESCO Executive Board, 174 EX/42 (Nota esplicativa preparatoria).



religiosa del singolo alla protezione della sensibilità religiosa, delle fedi (in quanto tali) e dei simboli religiosi:

“Respect for freedom of expression and respect for religious beliefs and symbols are two indissociable principles”.

Ancora una volta, la convinzione che il rispetto per le differenti convinzioni religiose sia essenziale per la pace, la sicurezza internazionale e il progresso della civiltà diventa il presupposto per legittimare un limite più ampio alla libertà d’espressione, che dovrebbe essere esercitata con profondo senso di responsabilità e in spirito di rispetto per le religioni e le convinzioni<sup>155</sup>.

A livello europeo, le istituzioni che si sono occupate del problema della diffamazione religiosa, sono apparse più accorte nell’evitare sovrapposizioni di piani e confusione tra le libertà individuali e i valori, le religioni o i simboli.

Nelle parole dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, l’*hate speech* a contenuto religioso assume i contorni di un illecito penale solo quando è diretto contro una persona o uno specifico gruppo di persone, è intenzionalmente rivolto al sentimento religioso e idoneo ad offendere l’ordine pubblico, mentre la blasfemia (che è insulto alla religione) non può essere considerata un delitto (*a criminal offence*)<sup>156</sup>.

L’*hate speech* e la blasfemia, secondo l’Assemblea, certamente non sono coperti dalla tutela offerta dalla Convenzione europea<sup>157</sup>; spetta ai singoli Stati individuare in che misura questi fenomeni siano valutabili come offese penalmente rilevanti e sarà poi compito della Corte di Strasburgo valutare l’operato delle giurisdizioni interne<sup>158</sup>.

La vaghezza dell’idea di diffamazione religiosa, i rischi insiti nell’idea di dover tutelare sistemi di pensiero, religioni, convinzioni, dalle forme anche più serrate o forti di critica, il pericolo che la libertà

---

<sup>155</sup> “Freedom of expression should be exercised with a deep sense of responsibility and in a spirit of respect for religions, beliefs and convictions”, *ibidem*.

<sup>156</sup> Council of Europe, Recommendation 1805 (2007); cfr. UN doc. A/HRC/9/7, 12 September 2008. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha offerto anche una spiegazione del significato di *hate speech* in riferimento al razzismo, qualificando il primo come ogni tipo di espressione che diffonde, incita, promuove, giustifica l’odio razziale, la xenofobia, l’antisemitismo, l’intolleranza dettata da un nazionalismo aggressivo, da etnocentrismo o da discriminazione delle minoranze o degli immigrati, Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation n. R (97) 20, on “Hate speech”, 30 October 1997.

<sup>157</sup> Resolution 1510 (2006), punto 3.

<sup>158</sup> Ravvisa alcune oscillazioni, su questo tema, nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, P. M. TAYLOR, *Freedom of Religion*, cit., p. 84 ss.



d'espressione sia limitata per ragioni così generiche da risultare strumento di arbitrio nelle mani delle istituzioni, sono questioni che hanno trovato voce negli allarmi delle Organizzazioni non governative, delle associazioni a difesa tanto della libertà di espressione quanto di quella religiosa<sup>159</sup>. In molte occasioni, le ONG hanno espresso la loro ferma contrarietà, sia a legislazioni nazionali che puniscono la blasfemia e la diffamazione religiosa<sup>160</sup>, sia alla adozione di strumenti internazionali in materia che vadano oltre quanto già previsto dall'art. 20 ICCPR e dalle disposizioni a tutela della libertà di religione, facendo osservare che il concetto di diffamazione religiosa, nato nell'ambito dell'Organizzazione della Conferenza islamica, è troppo ambiguo e generico per poter essere idoneo fattore di limitazione della libertà d'espressione.

Secondo alcune ONG, il diritto internazionale dei trattati e quello consuetudinario da tempo ormai hanno chiarito che il fondamento della protezione dei diritti umani risiede nell'individuo e non nelle idee: nel diritto internazionale non vi è spazio per la protezione delle convinzioni religiose<sup>161</sup>. La nozione di diffamazione religiosa è dunque incompatibile con i principi in materia di diritti umani, nella misura in cui è tesa a salvaguardare sistemi di valore e simboli anziché i fedeli<sup>162</sup>.

Il fatto che le politiche per contrastare la diffamazione delle religioni (leggi contro il vilipendio o la blasfemia, ad esempio) siano lasciate alla più totale discrezionalità dei governi, in definitiva rafforza ulteriormente il potere della maggioranza sui dissenzienti e quello dello Stato (che assume il ruolo di regolatore del conflitto) sull'individuo<sup>163</sup>, finendo per censurare la critica pubblica ed esacerbare le tensioni derivanti da una compressione della libertà di critica<sup>164</sup>.

---

<sup>159</sup> Molte associazioni hanno espresso parere negativo di fronte al tentativo di accordare una tutela specifica contro la diffamazione religiosa; la vaghezza di questo concetto nasconde l'intento – a loro giudizio – di proteggere la religione “from critical evaluation and aim to stifle religious dissent”, in Interim Report of the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, *Elimination of all forms of religious intolerance*, UN doc. A/62/280, 20 August 2007; si vedano anche le osservazioni del Board of Experts of the International Religious Liberty Association, *Statement of Concern about Proposals Regarding Defamation of Religions*, 3 September 2009.

<sup>160</sup> È quanto riportato dal Segretario Generale all'Assemblea ONU, UN doc. A/63/365, *Combating defamation of religions*, 21 October 2008.

<sup>161</sup> Becket Fund for Religious Liberty, International Pen, International Humanist and Ethical Union, in UN doc. A/HRC/9/7, cit.

<sup>162</sup> *Ibidem*.

<sup>163</sup> UN doc. A/HRC/9/7, 12 September 2008.

<sup>164</sup> *Ibidem*.



Le preoccupazioni delle ONG e di molti commentatori non sono rimaste forse, del tutto inascoltate. In generale, seppure con molti distinguo, nell'ambito delle istituzioni internazionali si cominciano a registrare importanti segnali di discontinuità.

Meritano di essere ricordate, per il valore simbolico accresciuto dalla confluenza di esperienze legate a contesti culturali e tradizioni non omogenee, le Dichiarazioni congiunte dei Relatori speciali sulla libertà d'espressione delle organizzazioni ONU, OSCE, OAS e ACHPR, nelle quali, in questi ultimi anni, è stato affrontato in più occasioni il tema del rapporto tra libertà d'espressione e diffamazione religiosa.

La Dichiarazione congiunta del 2008<sup>165</sup> riconosce l'importanza di un dibattito pubblico aperto, dell'accesso di tutte le comunità (anche religiose) ai mezzi di comunicazione, del dialogo come strumento per sradicare i pregiudizi e gli stereotipi<sup>166</sup>. Opportunamente, i Relatori sottolineano la profonda differenza che corre tra la critica nei confronti di una religione o di una convinzione di altra natura, e gli attacchi individuali che colpiscono la persona per la sua adesione ad un sistema di valori. Nella Dichiarazione dell'anno precedente si esprime perplessità di fronte all'evidenza che i consueti strumenti per restringere o vietare espressioni di incitamento all'odio siano "erosi", "in favour of vague and potentially overbroad terms"<sup>167</sup>.

Al centro della preoccupazione dei Relatori sono i toni e le affermazioni contenute nelle Risoluzioni della Commissione, del Consiglio per i diritti umani e dell'Assemblea Generale ONU. L'impressione che se ne ricava, a detta dei tre esperti, è che la libertà d'espressione sia oggetto di limitazioni che si spingono oltre i divieti di incitamento all'odio e alla violenza razziale e religiosa.

In particolare, i Relatori invitano il Consiglio e l'Assemblea Generale a guardarsi bene dal dare ulteriore slancio e supporto all'idea di diffamazione delle religioni: «desist from the further adoption of statements supporting the idea of "defamation of religions"»<sup>168</sup>.

Anche i singoli governi sono chiamati in causa: la Dichiarazione si concentra in particolare sulle perplessità legate alla scelta di estendere

---

<sup>165</sup> *Joint Declaration on Defamation of Religions, Anti-Terrorism and Anti-Extremism Legislation*, Athens, 9 December 2008.

<sup>166</sup> La tipica visione americana del *more speech against hate speech* è evidente anche negli altri documenti OAS: ad esempio, il Rapporto 2001 del Relatore speciale sulla libertà d'espressione OAS, in materia di responsabilità etica dei media, *Annual Report of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, Media Ethics*, 2001.

<sup>167</sup> *Joint Declaration*, UN doc. A/HRC/4/27 Annex, 2 January 2007. A conclusioni dello stesso tenore giunge anche la Commissione di Venezia, CDL-AD (2008)026, cit.

<sup>168</sup> *Joint Declaration on Defamation of Religions, Anti-Terrorism and Anti-Extremism Legislation*, cit.



anche alla diffamazione religiosa l'applicazione delle leggi penali in materia di incitamento all'odio razziale, attesa la circostanza che un'affermazione di carattere razziale ha un contenuto e dei connotati ben diversi da una diffamazione religiosa<sup>169</sup>.

Al contrario, si registra come un segnale positivo il fatto che molti Paesi abbiano già abolito le leggi sulla blasfemia, le quali, oltre ad essere sovente discriminatorie, nascondono spesso l'intento di reprimere posizioni di dissenso e di critica espresse da non credenti o da seguaci di culti minoritari<sup>170</sup>. In alcuni casi, addirittura, chi si avvale dei concetti di diffamazione e blasfemia è proprio l'estremismo religioso, che in tal modo riesce a censurare le visioni critiche all'interno della propria stessa confessione o le opposizioni delle minoranze religiose<sup>171</sup>. La conseguenza è che un tentativo legittimo di combattere la diffamazione e la blasfemia viene manipolato a danno di altri diritti di pari rango e che le prime vittime di tali abusi sono i fedeli stessi. Il rischio che la legislazione contro l'*hate speech* sia oggetto di un uso abusivo aumenta poi soprattutto in presenza di un contesto nazionale dove è già debole il rispetto per i diritti umani e lo stato di diritto<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> *Ibidem*. Joint Statement, *Freedom of expression and incitement to racial or religious hatred*, Durban Review Conference, 2009.

<sup>170</sup> *Ibidem*. Si veda anche *Joint Declaration*, 19 December 2006, in cui si ritrova lo stesso richiamo ai governi ad evitare l'adozione di leggi che restringono "merely offensive speech". Cfr., sullo stesso punto, UN doc. A/HRC/9/25, 5 September 2008. Le medesime osservazioni sono state espresse anche dai Relatori ONU sulla libertà d'espressione e sulla libertà religiosa, secondo i quali le legislazioni contro la blasfemia si sono rivelate controproducenti, sia perché applicate in modo discriminatorio - solo a tutela di alcune religioni - sia perché usate come strumento per mettere a tacere le posizioni dissenzienti, vuoi di ateisti, vuoi intra-religiose, Joint Statement, *Freedom of expression and incitement to racial or religious hatred*, Durban Review Conference, 2009.

<sup>171</sup> UN doc. E/CN. 4/2001/63, 13 February 2001. In un recente rapporto al Consiglio per i diritti umani, il Relatore sulla libertà religiosa ha affermato che anche una legislazione nazionale contro la discriminazione religiosa deve essere formulata attentamente e applicata secondo proporzionalità, altrimenti può rivelarsi controproducente, polarizzando i conflitti anziché contribuire ad evitarli, UN doc. A/HRC/10/8, 6 January 2009. Rileva l'inadeguatezza di una prospettiva che lega il pieno riconoscimento e godimento dei diritti fondamentali della persona in materia di religione alla sua appartenenza ad una data confessione, N. COLAIANNI, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Cacucci, Bari, 2000, p. 45 ss.

<sup>172</sup> UN doc. E/CN. 4/2002/75, 30 January 2002. Il rischio che la legislazione adottata per combattere l'*hate speech* mascheri il tentativo di mettere sotto silenzio avversari e minoranze, è messo in evidenza anche dall'Alto Commissario per i diritti umani, UN doc. A/HRC/2/6, 20 September 2006, *Report of the High Commissioner for Human Rights*. Sulle ricadute del modello di Stato sociale e di Stato liberale nella tutela contro l'*hate speech*, E. HEINZE, *Viewpoint Absolutism*, cit.



Le dichiarazioni dei Relatori, in definitiva, vanno nella direzione di riconoscere lecite le restrizioni alla libertà d'espressione solo entro i confini già segnati dalle norme internazionali e nell'intento di garantire diritti individuali, mai quando sono usate per proteggere particolari istituzioni, concetti, convinzioni (anche religiose) o qualsiasi nozione astratta.

Concordando, di fatto, con quanto rilevato dalle ONG, essi ritengono che il concetto di diffamazione religiosa non si accorda con gli standard internazionali, per i quali la diffamazione è un comportamento contrario alla reputazione delle persone e mai delle religioni in sé considerate<sup>173</sup>.

Muovendo dalla convinzione della inopportunità di proporre una nuova fattispecie dai contorni tanto indefinibili quanto potenzialmente discriminatori, non sono mancati gli interventi di organi ONU che hanno offerto piste di soluzione al problema del conflitto tra le libertà in gioco, rintracciando nel sistema normativo vigente gli strumenti giuridici utili a dare adeguata risposta alle legittime istanze di tutela.

Una corretta impostazione della questione dovrebbe partire, a nostro avviso, dal circoscrivere in modo chiaro i confini che separano un'affermazione di critica o di censura su temi religiosi (rientrante nella libertà d'espressione) da un incitamento all'odio religioso o (a maggior ragione) all'odio razziale, entrambi sanzionati dalle disposizioni internazionali.

Su questo punto, autorevole conferma ci viene da una recente presa di posizione del Relatore ONU contro la discriminazione razziale, il quale ha affermato che la soluzione migliore per affrontare il problema dell'*hate speech* sia quella di dare attuazione a quanto già contenuto nel CERD, nell'ICCPR e nelle due Dichiarazioni di Durban: l'insieme di questi documenti, a suo giudizio, offre una piattaforma esaustiva per guidare l'azione comune contro il razzismo a livello nazionale e ultranazionale<sup>174</sup>. Si tratta delle Convenzioni e degli strumenti di *soft law* che, come abbiamo visto, condannano ogni forma di incitamento all'odio e all'istigazione alla violenza.

Il ragionamento del Relatore parte dalla considerazione che occorre una opportuna distinzione tra un comportamento frutto

---

<sup>173</sup> *Joint Declaration on Defamation of Religions, Anti-Terrorism and Anti-Extremism Legislation*, cit. Una conferma arriva anche dall'OSCE: *Libel and insult laws: what more can be done to decriminalise libel and repeal insult laws?*, Conference, Paris, 2003.

<sup>174</sup> UN doc. A/HRC/12/38, 1 July 2009, *On the manifestations of defamation of religions, and in particular on the serious implications of Islamophobia, on the enjoyment of all rights by their followers*.





semplicemente di una mentalità intollerante ma che non costituisce violazione di diritti umani, e un atto di vero e proprio incitamento all'odio quale quello previsto agli articoli 20 ICCPR e 4 CERD; così come si deve saper distinguere tra una discriminazione di natura religiosa e atti di violenza motivati da ragioni religiose o legati a conflitti intra-religiosi<sup>175</sup>.

Al fine di evitare impropri abusi e pericolose limitazioni arbitrarie del diritto alla libertà di espressione, è dunque necessario operare opportune distinzioni tra i comportamenti suscettibili o meno di sanzione.

Alle stesse conclusioni giungono le osservazioni dei tre Relatori ONU su libertà d'espressione, libertà religiosa e lotta contro il razzismo, i quali, in una recente Dichiarazione congiunta<sup>176</sup>, ricordano l'importanza di tener presente la differenza che corre tra le manifestazioni di opinione che costituiscono un illecito secondo il diritto internazionale, quelle che danno luogo a sanzioni di natura solo civile e quelle che non sono suscettibili di alcuna repressione o censura, sebbene possano destare legittime preoccupazioni per le conseguenze che sono in grado di produrre in termini di intolleranza verso le convinzioni altrui<sup>177</sup>.

Una proposta concreta arriva dal Relatore sulla libertà d'espressione, per il quale una misura corretta potrebbe essere quella di sostituire le norme penali sulla diffamazione con norme civili, giacché le sanzioni penali inibiscono la libertà di espressione<sup>178</sup>. Si potrebbe anche arrivare progressivamente ad abbandonare l'intervento dello Stato, a vantaggio di meccanismi regolati da autorità di esperti

---

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> Joint Statement, *Freedom of expression and incitement to racial or religious hatred*, Durban Review Conference, 2009.

<sup>177</sup> Sotto questo profilo, i tre esperti notano con favore che il dibattito pubblico, concentratosi negli ultimi dieci anni sul concetto di diffamazione religiosa - vago e facilmente suscettibile di abusi - si sta di nuovo soffermando sulla sanzionabilità dell'incitamento all'odio razziale o religioso, *ibidem*. Cfr. UN doc. A/HRC/2/3, 20 September 2006.

<sup>178</sup> Secondo il Relatore, non si possono giustificare le leggi contro la diffamazione con l'intento di garantire l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, UN doc. E/CN.4/2006/55, 30 December 2005; UN doc. E/CN.4/2001/64, 13 February 2001. Si veda anche l'annesso *Joint Declaration* (30 November 2000), United Nations Special Rapporteur on freedom of opinion and expression, the OSCE Representative on freedom of the media and the OAS Special Rapporteur on freedom of expression. Analogamente, la Commissione di Venezia, cit.



indipendenti, che valutino la serietà delle violazioni e adottino decisioni che non mettono a rischio i valori di fondo della libertà d'espressione<sup>179</sup>.

Il problema centrale che i Relatori si pongono è quello dell'effetto controproducente che può avere la penalizzazione della diffamazione religiosa, nel senso di creare un clima di intolleranza e di paura a tutto svantaggio della libera manifestazione di critica. Il Relatore ONU sulla libertà religiosa<sup>180</sup> afferma, in proposito:

“Specific legislation should be introduced in a cautious manner since compulsory overregulation may be counterproductive”<sup>181</sup>.

Il problema è stato affrontato anche in ambito europeo: nella Raccomandazione del 2007<sup>182</sup>, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa invita i Paesi membri a rivedere le loro leggi sulla diffamazione in modo da armonizzarle con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e di evitare ogni abuso ed ogni ingiustificata persecuzione<sup>183</sup>. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa mostra una decisa preferenza per un meccanismo sanzionatorio di tipo civile, che garantisca alle vittime una forma di compensazione o il diritto di replica o un'azione civile<sup>184</sup>.

Distinguendo tra *hate speech* e manifestazione del pensiero, (solo quest'ultima tutelata dall'art. 10 ECHR<sup>185</sup>), il Comitato ricorda che ogni limitazione all'esercizio di questo diritto deve essere applicata secondo la legge, in modo non arbitrario, in base a criteri obiettivi e in misura

---

<sup>179</sup> Anche il Relatore accoglie con favore la depenalizzazione del reato di diffamazione in corso in molti ordinamenti, UN doc. A/HRC/4/27, 2 January 2007. Sul punto, UN doc. A/HRC/2/6, 20 September 2006.

<sup>180</sup> UN doc. A/62/280, Interim Report of the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, *Elimination of all forms of religious intolerance*; UN doc. A/HRC/2/3, 20 September 2006; UN doc. A/HRC/2/6, 2006, cit.

<sup>181</sup> UN doc. A/62/280, cit. Nella Dichiarazione di Doha si invitano i governi ad adottare misure e legislazioni che rispettino e tutelino sia la libertà religiosa che quella d'espressione, rimuovendo dai codici penali le leggi contro la diffamazione (“to remove statutes on defamation from penal codes”), Doha Declaration, *World Press Freedom Day, Media, Dialogue and Mutual Understanding*, 3 May 2009.

<sup>182</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1814 (2007), *Towards decriminalisation of defamation*.

<sup>183</sup> *Ibidem*. In passato, le leggi sulla blasfemia sono state il riflesso della posizione dominante di una confessione religiosa a scapito delle altre, Recommendation 1805 (2007) punto 10.

<sup>184</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation n. R (97) 20, on “Hate speech”, 30 October 1997.

<sup>185</sup> *Ibidem*.



restrittiva e, in ogni caso, ogni provvedimento deve essere sottoponibile a controllo giudiziale<sup>186</sup>.

La questione della ricerca dei meccanismi sanzionatori più efficaci non deve essere mai disgiunta dal riconoscimento della validità del presupposto di fondo, che è quello di considerare in termini positivi il ruolo della libertà d'espressione, la quale offre un contributo alla salvaguardia della democrazia, del pluralismo e, non da ultimo, della stessa manifestazione della libertà religiosa, garantendo le posizioni dissenzienti e minoritarie e il confronto intra /interreligioso.

Il Relatore speciale sulla libertà d'espressione ricorda che una discussione aperta e libera è un requisito, e non un ostacolo, alla tolleranza:

“Resolutions to tensions based on genuine cultural or religious differences cannot be achieved by suppressing the expression of differences but rather by debating them openly. (...) Free speech is therefore a requirement for, and not an impediment to, tolerance”<sup>187</sup>.

Il Consiglio per i diritti umani aggiunge:

“The open public debate of ideas, as well as interfaith and intercultural dialogue (...) can be among the best protections against racism, racial or religious hatred”<sup>188</sup>.

In questa prospettiva, ci sembra condivisibile (pur entro i limiti più volte richiamati) l'ipotesi di metodo recentemente proposta a Durban e che fa leva sulla possibilità di combattere l'*hate speech* con niente altro che *more speech*:

“The strategic response to hate speech is more speech: more speech that educates about cultural differences; more speech that promote diversity; more speech to empower and give voice to minorities, for example through the support of community media and their representation in mainstream media. More speech can be

---

<sup>186</sup> *Ibidem*. Nell'ambito dell'Unione Europea bisogna menzionare almeno la Decisione Quadro 2008 /913/GAI del 28 novembre 2008, del Consiglio dell'Unione, *Sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*; all'art. 1 la Decisione definisce “Reati di stampo razzista e xenofobo” e chiede di adottare le misure opportune per rendere punibili: l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica. Il testo della Decisione è reperibile in [www.olir.it/documenti](http://www.olir.it/documenti).

<sup>187</sup> UN doc. A/HRC/11/4 cit.

<sup>188</sup> UN doc. A/HRC/RES/12/16, 12 October 2009.



the best strategy to reach out to individuals 'hearts and minds',  
changing what they think and not merely what they do"<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> Joint Statement, *Freedom of expression and incitement to racial or religious hatred*, Durban Review Conference, 2009.