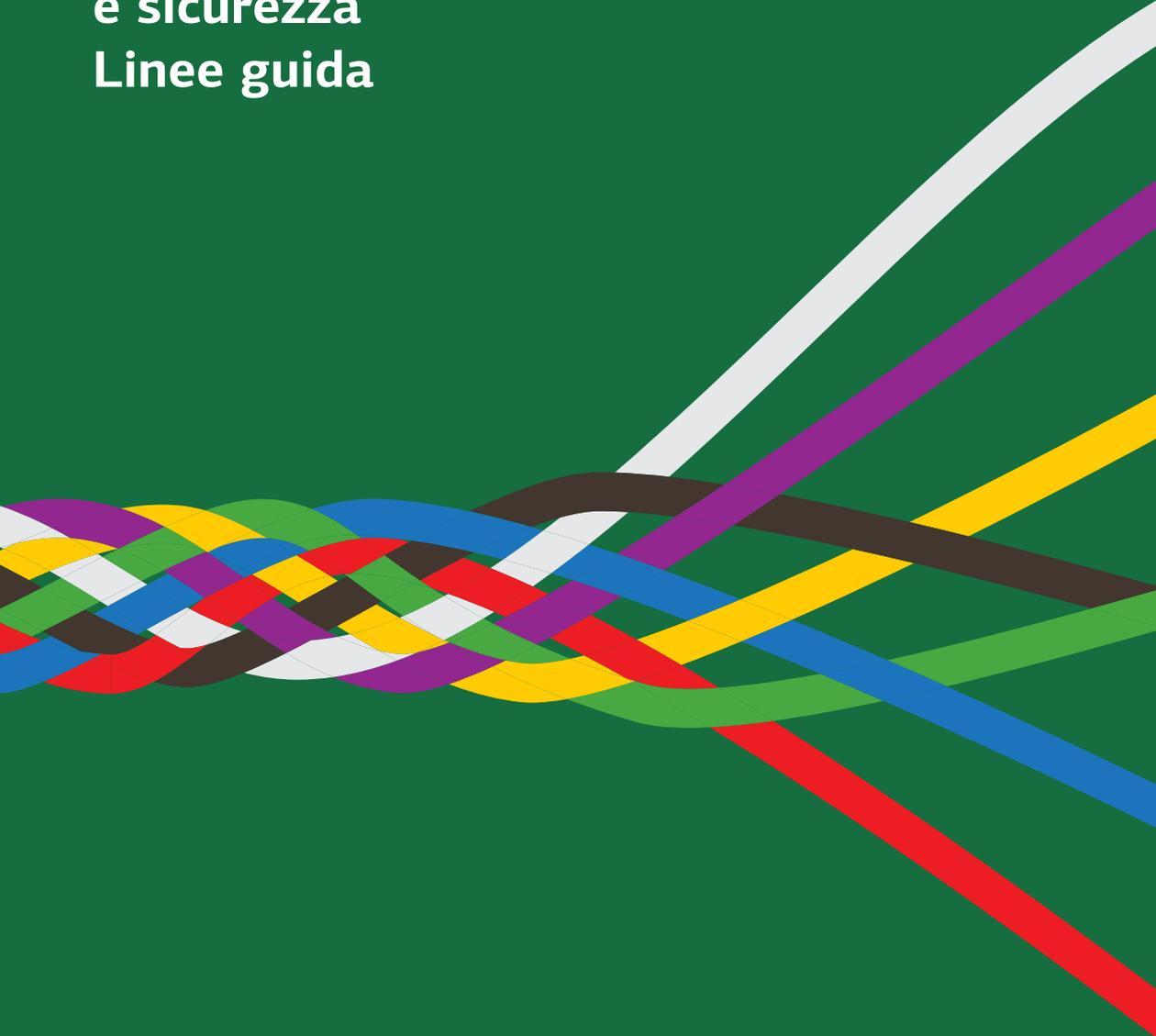


**Libertà religiosa o di credo  
e sicurezza  
Linee guida**



# Libertà religiosa o di credo e sicurezza

## Linee guida



Pubblicato dall'Ufficio dell'OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR)  
ul. Miodowa 10  
00-251 Varsavia  
Polonia

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)  
© OSCE/ODIHR 2019

Tutti i diritti riservati. I contenuti di questa pubblicazione possono essere utilizzati e copiati liberamente per finalità didattiche e altri scopi non commerciali, a condizione che qualunque riproduzione sia accompagnata da un riferimento all'OSCE/ODIHR come fonte.

ISBN 978-92-9271-281-5

Copertina e pagine interne disegnate da Homework

La corda intrecciata sulla copertina di questa pubblicazione rappresenta l'interrelazione o l'intreccio tra la libertà di religione o di credo e la sicurezza, metafora proposta dal professor Brett Scharffs durante la fase di stesura.

Stampato in Polonia da Centrum Poligrafii

---

# Indice

---

Ringraziamenti.....	4
Introduzione.....	5
<b>1. I DIRITTI UMANI ED IL CONCETTO DELL'OSCE DI SICUREZZA INTEGRATA .....</b>	<b>9</b>
<b>2. IMPEGNI DELL'OSCE E STANDARD INTERNAZIONALI SULLA LIBERTÀ RELIGIOSA O DI CREDO .....</b>	<b>12</b>
<b>3. LIBERTÀ RELIGIOSA O DI CREDO E SICUREZZA: PRINCIPI GUIDA .....</b>	<b>20</b>
<b>4. TEMATICHE E RACCOMANDAZIONI RELATIVE ALLA LIBERTÀ RELIGIOSA O DI CREDO E ALLA SICUREZZA .....</b>	<b>28</b>
4.1 <i>Registrazione e cancellazione delle comunità religiose o di credo         e sicurezza .....</i>	29
4.2 <i>“Discorso e letteratura “estremista” e sicurezza .....</i>	38
4.3 <i>Controlli, monitoraggio e perquisizioni nei luoghi di culto e di         incontro e sicurezza .....</i>	54
4.4 <i>Limitazioni alla conversione e restrizioni alle attività delle         comunità religiose o di fede che abbiano collegamenti all'estero...</i>	65

---

## Ringraziamenti

---

Questo documento è il risultato di approfondite consultazioni con funzionari di governo, organizzazioni della società civile, comunità religiose o di fede ed esperti del mondo accademico. Gli incontri per raccogliere pareri sulle bozze di questa pubblicazione, tenutisi ad Almaty, Brighton (Regno Unito), Bruxelles, Kiev, Londra, Ottawa, Vienna, Varsavia e Washington D.C. tra il mese di ottobre 2016 e il mese di aprile 2018, hanno coinvolto circa 165 persone (90 uomini e 75 donne) provenienti da svariati contesti. Un ringraziamento particolare va a tutti coloro che hanno partecipato al processo di consultazione. Per la stesura del documento è stata richiesta anche la consulenza del gruppo di esperti dell'ODIHR sulla libertà religiosa o di credo.

Inoltre, i seguenti esperti hanno contribuito in modo significativo alla stesura del documento: Silvio Ferrari, Joelle Fiss, Nazila Ghanea, Susan Kerr, Brett Scharffs, Jeroen Temperman, Asma Uddin, Marco Ventura e Michael Wiener.

L'ODIHR desidera inoltre ringraziare, per la collaborazione e il sostegno ricevuti, la Caspian Public University, la Commissione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, l'International Center for Law and Religion Studies presso la J. Reuben Clark Law School, la Brigham Young University, la Taras Shevchenko University, la United States Commission on International Religious Freedom e l'Università del Sussex.

---

## Introduzione

---

Le potenziali sfide derivanti dalla diversità delle religioni e dei credi in tutta l'area dell'OSCE, così come la minaccia rappresentata dall'estremismo violento e dalla radicalizzazione che portano al terrorismo<sup>1</sup>, hanno posto al centro dell'attenzione il rapporto tra la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo<sup>2</sup> e la necessità di garantire la sicurezza<sup>3</sup>. Se da un lato gli Stati partecipanti all'OSCE hanno adottato diverse strategie per garantire che le proprie misure di sicurezza siano pienamente conformi agli obblighi e agli impegni assunti a livello internazionale in materia di libertà di religione o di credo, dall'altro alcune leggi, politiche e procedure di sicurezza hanno messo sotto forte pressione la libertà di religione o di credo e altri diritti umani universali. Tali misure, soprattutto quelle molto generiche o applicate

- 
- 1 Sebbene l'OSCE non abbia fornito una definizione di estremismo violento e di radicalizzazione che conduce al terrorismo, la "radicalizzazione che conduce al terrorismo" è stata descritta come "il processo dinamico attraverso il quale un individuo arriva ad accettare la violenza del terrorismo come una possibile, forse persino legittima, linea d'azione. Ciò potrebbe eventualmente, ma non necessariamente, condurre la persona in questione a sostenere, ad agire a favore del terrorismo o a impegnarsi nello stesso". Si veda: *Prevenzione del terrorismo e contrasto all'estremismo violento e alla radicalizzazione che conducono al terrorismo: Un approccio basato sulla polizia di prossimità*, Ufficio dell'OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (Varsavia: ODIHR, 2014), pagina 15. In linea con gli impegni dell'OSCE, il terrorismo e l'estremismo violento non possono e non dovrebbero essere associati ad alcuna razza, etnia, nazionalità o religione. Ciò è sottolineato nei seguenti documenti: Piano di azione di Bucarest per la lotta al terrorismo, Documento di Bucarest del 2001, Decisione n. 1, par. 3; Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Dichiarazione n. 4/15 "Prevenzione e contrasto dell'estremismo violento e della radicalizzazione che conducono al terrorismo", Belgrado, 4 dicembre 2015; Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Dichiarazione n. 1/16, "Rafforzamento degli sforzi dell'OSCE volti a prevenire e contrastare il terrorismo", Amburgo, 9 dicembre 2016.
  - 2 Successivamente indicato in questo documento come "libertà di religione o di credo" come definizione abbreviate.
  - 3 L'interrelazione tra libertà di religione o di credo e sicurezza ha molti aspetti importanti, tra cui la sicurezza delle stesse comunità religiose o di fede, ivi compresa la pratica di crimini d'odio per motivi di religione o di credo, che tuttavia esulano dalla portata della presente guida.

in modo arbitrario, sono spesso adottate in nome della sicurezza “nazionale”, “statale” o “pubblica”, o per preservare o mantenere la “convivenza pacifica”, la “stabilità sociale” o l’“armonia sociale”. L’esperienza dimostra che tali limitazioni possono peggiorare la sicurezza invece di migliorarla.

Gli Stati partecipanti all’OSCE sono tenuti a salvaguardare i diritti umani di tutti gli individui, gruppi e comunità che risiedono nei propri territori e di tutte le persone soggette alla propria giurisdizione. Ogni essere umano ha il diritto alla sicurezza della persona,<sup>4</sup> nonché il diritto alla libertà religiosa o di credo. Gli Stati partecipanti hanno altresì la responsabilità primaria di garantire questi diritti e di applicarli su base paritaria a tutti coloro che si trovano all’interno della loro giurisdizione.

Proteggere, rispettare e assicurare il diritto alla sicurezza di un individuo include l’obbligo da parte dello Stato di tutelare gli individui, i gruppi e le comunità da minacce quali il crimine, la violenza e il terrorismo.<sup>5</sup> Gli Stati devono considerare la sicurezza in tutte le sue diverse dimensioni e adottare un approccio globale e cooperativo che non ponga eccessivamente l’accento sulla sicurezza nazionale a scapito di altre dimensioni della sicurezza, compresi i diritti umani.<sup>6</sup>

Tuttavia, gran parte del dibattito contemporaneo sulla libertà religiosa o di credo e la sicurezza esige un equilibrio tra questi valori o suggerisce che almeno alcuni aspetti di questa libertà vengano sacrificati a vantaggio della sicurezza. Tale ragionamento è in contraddizione con l’approccio globale alla sicurezza dell’OSCE, che non inquadra la libertà di religione o di credo e la sicurezza come diritti in contrasto tra

---

4 Assemblea generale delle Nazioni Unite, “Dichiarazione Universale dei Diritti Umani”, 10 dicembre 1948, 217 A (III) (di seguito “UDHR”) Articolo 3, <<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>>.

5 Numerosi impegni dell’OSCE hanno sottolineato la necessità per gli Stati partecipanti di agire per prevenire e contrastare l’estremismo violento e la radicalizzazione che conducono al terrorismo, rispettando al contempo gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, in particolare i diritti umani e le libertà fondamentali (ad esempio, Dichiarazione OSCE MC n. 4/15, Dichiarazione OSCE MC n. 1/16, *op. cit.*, nota 1).

6 Il concetto di sicurezza globale dell’OSCE è trattato nel Capitolo 1 di questa pubblicazione.

loro, ma li riconosce come obiettivi complementari, interdipendenti, che si potenziano a vicenda e che possono e devono essere portati avanti insieme. Come per altri diritti umani, è necessario un sistema di sicurezza globale affinché la libertà di religione o di credo sia pienamente rispettata, tutelata e realizzata. Allo stesso tempo, una sicurezza sostenibile è impossibile senza il pieno rispetto dei diritti umani, in quanto si tratta di requisiti essenziali per la fiducia che deve essere alla base del rapporto tra lo Stato e la popolazione che esso serve. Senza tale fiducia, è difficile per lo Stato assolvere efficacemente alla propria responsabilità di garantire la sicurezza e di tutelare e mantenere una società democratica.

L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (ODIHR) pubblicherà *Libertà religiosa o di credo e sicurezza: Guida politica* con lo scopo di chiarire l'interrelazione tra libertà di religione e sicurezza alla luce del contesto globale dell'OSCE per la pace e la sicurezza. Il documento chiarisce inoltre la natura, lo status e la portata della libertà religiosa o di credo, come sancito dagli impegni dell'OSCE e dagli standard internazionali e nazionali. Infine, fornisce principi guida, indicazioni pratiche e raccomandazioni per affrontare una serie di questioni di rilievo inerenti alle interazioni tra libertà religiosa o di credo e sicurezza nell'area dell'OSCE. La pubblicazione si rivolge principalmente ai legislatori incaricati di elaborare e attuare leggi, politiche e strategie nel campo della sicurezza, per garantire che le disposizioni in materia di sicurezza siano in linea con gli impegni e gli obblighi internazionali relativi a questo diritto umano universale.

Trovare soluzioni di lungo termine in questo ambito richiede un approccio collaborativo che coinvolga lo Stato e tutti gli altri portatori di interesse. Questa guida si rivolge quindi anche alle organizzazioni della società civile, in particolare a quelle che si occupano di diritti umani e di temi legati alla tolleranza e alla non discriminazione, alle comunità religiose o di credo, alle istituzioni nazionali per i diritti umani, al mondo accademico, ai professionisti dell'istruzione e ai media. Poiché nessuna comunità religiosa o di credo può svilupparsi in un ambiente non sicuro, tutti hanno interesse a promuovere la sicurezza nella società nel suo complesso. Ispirando una visione positiva dell'esistenza umana collettiva e del bene comune, possono favorire gli sforzi in essere nella

società per rafforzare la coesione sociale e la sicurezza globale e sostenibile. Pertanto, diverse raccomandazioni sono rivolte sia agli organismi statali che a quelli non statali.

Gli standard discussi in questo documento sono quelli che si applicano nell'area dell'OSCE, anche se non tutti gli standard citati sono vincolanti per ciascuno Stato partecipante. Questi standard si riflettono in gran parte negli impegni dell'OSCE sulla dimensione umana. Vengono citati anche alcuni standard non vincolanti, i quali forniscono utili chiarimenti ed elaborazioni dei principi alla base degli impegni dell'OSCE e degli standard internazionali.

---

## 1. I diritti umani ed il concetto dell'OSCE di sicurezza integrata

---

Secondo la terminologia dell'OSCE, la sicurezza è da intendersi come globale, cooperativa, equa, indivisibile e fondata sui diritti umani. Le tre dimensioni complementari (politico-militare, economica e ambientale e umana) dell'approccio globale alla sicurezza dell'OSCE sono ritenute di pari importanza.

La libertà religiosa o di credo è specificamente riconosciuta come uno dei principi fondamentali che guidano le relazioni tra gli Stati partecipanti all'OSCE e parte integrante del concetto di sicurezza dell'OSCE.<sup>7</sup> La decisione del Consiglio dei Ministri di Kiev sulla libertà di pensiero, di coscienza, di religione o di credo, ad esempio, sottolinea “il legame tra la sicurezza e il pieno rispetto della libertà di pensiero, di coscienza, di religione o di credo.”<sup>8</sup>

A tal proposito, si noti che la pace e la sicurezza agevolate dalla libertà religiosa o di credo, come tutti gli altri diritti umani, si fondano sul giusto riconoscimento delle più diverse convinzioni degli individui e sulla possibilità concreta per ciascuno “di professare e praticare, da solo o in comunità con altri, la religione o il credo secondo i precetti della propria coscienza”.<sup>9</sup> La libertà religiosa o di credo non solo contribuisce a soddisfare un'esigenza fondamentale di ogni essere umano, ossia la

---

7 “Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa”, OSCE, 1975, <<https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>>. (di seguito “Atto finale di Helsinki 1975”).

8 Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Decisione n. 3/13, “Libertà di pensiero, di coscienza, di religione o di credo”, Kiev, 6 dicembre 2013, par. 6 (di seguito, “Decisione MC 3/13 di Kiev”).

9 Atto finale di Helsinki del 1975, op. cit., nota 7.

tutela del diritto a una visione del mondo, ma aiuta anche la collettività a trarre vantaggio dall'articolazione di opinioni diverse.

I diritti umani, ivi inclusa la libertà religiosa o di credo, sono fondamentali per la prosperità delle società e devono quindi essere integrati in tutte le risposte ai conflitti e alla violenza, sia che cerchino di affrontarne le cause, di tutelarne le vittime o di contenerne le conseguenze. I diritti umani e le misure di sicurezza perseguono quindi lo stesso obiettivo. La libertà religiosa o di credo contribuisce al rispetto reciproco, alla fiducia, alla comprensione e all'uguaglianza tra popoli di diverse religioni e confessioni. Può dunque contribuire a rendere le società più resilienti nei confronti di quelle stesse problematiche che minacciano la sicurezza.

Il pieno rispetto degli impegni assunti dall'OSCE e degli standard internazionali in materia di libertà religiosa o di credo produce numerosi benefici che contribuiscono a una sicurezza globale e sostenibile, in particolare nell'ambito dello sviluppo sociale ed economico e della pace.<sup>10</sup> La libertà religiosa o di credo è un mezzo per mobilitare e promuovere le risorse positive degli individui che professano convinzioni diverse, religiose o di altro tipo, per il miglioramento della società. Limitazioni improprie al diritto alla libertà religiosa o di credo, quindi, offuscano il potenziale di costruzione di un contesto sociale che garantisca sia la libertà che la sicurezza.

La libertà religiosa o di credo e l'uguaglianza tra uomini e donne appartengono allo stesso contesto indivisibile dei diritti umani.<sup>11</sup> Una sicurezza totale richiede l'esercizio paritario della libertà di religione o di credo da parte di uomini e donne. A questo proposito, gli Stati

---

10 La crescente evidenza del legame tra la libertà religiosa o di credo e l'armonia sociale e la prosperità economica è stata evidenziata in una serie di studi, tra cui: Grim, B. & Finke, R., *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century* (New York: Cambridge University Press, 2011); Grim, B. Clark, G. & Snyder, R.E., "Is Religious Freedom Good for Business?: A Conceptual and Empirical Analysis", *Interdisciplinary Journal of Research on Religion*, Vol.10, No. (4), 2014.

11 "Dichiarazione e Programma d'azione di Vienna", Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, 25 giugno 1993, par. 5, <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. La dichiarazione afferma che "tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interrelati".

partecipanti all'OSCE hanno convenuto che “il pieno ed equo esercizio dei diritti umani da parte delle donne sia essenziale per il raggiungimento di un'area OSCE più pacifica, prospera e democratica”<sup>12</sup> e che “le conoscenze, le competenze e l'esperienza di donne e uomini sono essenziali per la pace ... la sicurezza e la stabilità nell'area OSCE”.<sup>13</sup> Diverse decisioni del Consiglio dei Ministri dell'OSCE sulla parità di genere hanno ulteriormente approfondito questo aspetto.<sup>14</sup> Poiché uomini e donne possono essere colpiti in modo diverso dalle violazioni del proprio diritto alla libertà religiosa o di credo, è importante affrontare le discriminazioni basate sia sulla religione o sul credo che sul genere.<sup>15</sup>

---

12 “Documento di Istanbul: Carta per la sicurezza europea 1999”, OSCE, (di seguito, “Documento di Istanbul 1999, OSCE, < <https://www.osce.org/mc/39569?download=true>>.

13 “Documento della tredicesima riunione del Consiglio dei Ministri di Lubiana 2005”, OSCE, (di seguito, “Documento di Lubiana 2005”), <<https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/18781.pdf>>.

14 Si veda: Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Decisione n. 14/05, “Le donne nella prevenzione dei conflitti, nella gestione delle crisi e nella ricostruzione postconflittuale”, Lubiana, 2005; Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Decisione n. 15/05, “Prevenire e combattere la violenza contro le donne”, Lubiana, 2005; Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Decisione n. 7/09, “Partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica”, Atene 2009; e Consiglio dei Ministri dell'OSCE, Decisione n. 10/11, “Promozione Delle Pari Opportunità Per Le Donne Nella Sfera Economica”, Vilnius, 2011.

15 Ciò sottolinea l'importanza per gli Stati partecipanti all'OSCE di garantire che l'analisi di genere e gli approcci sensibili alle questioni di genere per la promozione e la tutela della libertà religiosa o di credo siano integrati nelle misure, nelle politiche e nelle pratiche per garantire la sicurezza. Il Piano d'azione dell'OSCE per la promozione della parità di genere del 2004 invita a integrare le questioni di genere nei programmi e nei progetti al fine di raggiungere la parità di genere. Per un'analisi dell'impatto differenziale dei crimini di odio antisemita e delle relative sfide alla sicurezza per gli uomini e le donne, si veda: *Comprendere i crimini di odio di matrice antisemita e far fronte alle esigenze di sicurezza delle comunità ebraiche: Guida pratica* (Varsavia, ODHR: 2017), pp. 13-15, <<https://www.osce.org/files/f/documents/c/o/365416.pdf>>.

---

## 2. Impegni dell'OSCE e standard internazionali sulla libertà religiosa o di credo

---

La libertà religiosa o di credo è un diritto umano dalle molteplici sfaccettature, che comprende la dimensione individuale, collettiva, istituzionale, educativa e comunicativa, ed è espressamente riconosciuto negli impegni dell'OSCE<sup>16</sup> e negli standard internazionali e regionali<sup>17</sup>. Que-

- 
- 16 Atto finale di Helsinki del 1975, op. cit., nota 7; “Documento conclusivo della terza riunione di follow-up, Vienna, 4 novembre 1986 - 19 gennaio 1989”, OSCE (di seguito, “Documento di Vienna 1989”); “Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE”, OSCE (di seguito, “Documento di Copenaghen 1990”); “Carta di Parigi per una nuova Europa 1990”, OSCE (di seguito, “Carta di Parigi 1990”); “Documento di Budapest: Verso un partenariato autentico in una nuova era. Vertice dei capi di Stato e di Governo 1994”, OSCE (in seguito, “Documento di Budapest 1994”); Documento di Istanbul 1999, op. cit., nota 12; “Documento dell’undicesima riunione del Consiglio dei Ministri di Maastricht 2003”, OSCE (in seguito, “Documento di Maastricht 2003”); “Documento della dodicesima riunione del Consiglio dei Ministri di Sofia 2004”, OSCE (in seguito, “Documento di Sofia 2004”); Documento di Lubiana 2005, op. cit., nota 13; “Documento della quattordicesima riunione del Consiglio dei Ministri Bruxelles 2006”, OSCE, (di seguito, “Documento di Bruxelles 2006”); “Documento della quindicesima riunione del Consiglio dei Ministri Madrid 2007”, OSCE, (di seguito, “Documento di Madrid 2007”); “Documento della sedicesima riunione del Consiglio dei Ministri Helsinki 2008”, OSCE, (di seguito, “Documento di Helsinki 2008”); “Documento della diciassettesima riunione del Consiglio dei Ministri di Atene 2009”, OSCE (di seguito “Documento di Atene 2009”); “Dichiarazione commemorativa di Astana 2010”; “Documento della ventesima riunione del Consiglio dei Ministri di Kiev 2013”, OSCE (di seguito “Documento di Kiev 2013”).
- 17 Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Patto internazionale sui diritti civili e politici, 16 dicembre 1966, Nazioni Unite, Serie dei Trattati, vol. 999, p. 171 (di seguito, “ICCPR”), articolo 18, <<http://www.ohchr.org/en/professionalinter-est/pages/ccpr.aspx>>; Consiglio d’Europa, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, emendata dai Protocolli nn. 11 e 14, 4 novembre 1950 (di seguito, “CEDU”), articolo 9, <<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG>>; Organizzazione degli Stati Americani (OSA), Convenzione Americana sui Diritti Umani, “Patto di San Jose”, Costa Rica, 22 novembre 1969 (di seguito: ACHR), Articolo 12 <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>>; Unione Europea, Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea, 26 ottobre 2012, 2012/C 326/02, Articolo 10, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>>.

sti standard enunciano una serie di principi chiave relativi al diritto alla libertà religiosa o di credo, tra cui il suo essere un diritto spettante a tutti gli esseri umani, uomini e donne, credenti o non credenti,<sup>18</sup> e la libertà di ognuno di manifestare, o di agire in base alla propria religione o al proprio credo, individualmente o in comunità con altri, in pubblico o in privato, attraverso il culto, l'insegnamento, la pratica e l'osservanza.<sup>19</sup> Questo documento fa riferimento agli individui che agiscono in comunità con altri per esercitare la propria libertà religiosa o di credo come "comunità religiose o di credo."<sup>20</sup>

L'esercizio della libertà religiosa o di credo da parte degli individui, da soli o in comunità con altri, in pubblico o in privato, è un diritto inalienabile. In quanto tale, non può essere condizionato al permesso dello Stato.<sup>21</sup> Lo status normativo della libertà religiosa o di credo è confermato dal fatto che si tratta di un diritto inderogabile ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR). Ciò significa che anche lo stato di emergenza, dichiarato a seguito di minacce alla vita della nazione, non può essere utilizzato da uno Stato per derogare agli obblighi previsti dall'articolo 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.<sup>22</sup>

Gli Stati hanno il dovere, sancito dal diritto internazionale in materia di diritti umani, di agire come garanti imparziali della libertà religiosa

---

18 Si veda: "Commento generale n. 22", Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, UN Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.4, che chiarisce che la libertà di religione o di credo appartiene a credenti teisti, non teisti, atei o di altro tipo, par. 2. (di seguito, "Commento generale n. 22").

19 ICCPR, articolo 18, paragrafo 1; CEDU, articolo 9, paragrafo 1; Convenzione americana sui diritti umani (ACHR), articolo 12, paragrafo 1; Documento di Vienna 1989, op. cit., nota 16; Documento di Copenaghen 1990, op. cit., nota 16, paragrafo 9.4.

20 *Linee guida congiunte sulla personalità giuridica delle comunità religiose o di credo*, OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, par. 11 (Varsavia: OSCE/ODIHR, 2014), <<https://www.osce.org/odihr/139046>>.

21 *Ibidem*, pagg. 13, 17 e 39. Si veda anche: *Chiesa Metropolitana di Bessarabia vs. Moldova*, Corte Europea dei Diritti Umani, (Applicazione n. 45701/99, sentenza del 13 dicembre 2001 par. 128-130; "Rapporto del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo, Heiner Bielefeldt", Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Doc. UN A/HRC/19/60, dicembre 2011, par. 25 e 41, <[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-60\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-60_en.pdf)>.

22 Si vedano le *Linee guida per la revisione della legislazione in materia di religione o credo* (Varsavia: OSCE/ODIHR, 2004), <<http://www.osce.org/odihr/13993>>, pagina 19.

o di credo per tutti gli individui e le comunità religiose o di credo all'interno della rispettiva giurisdizione. Questo dovere non riguarda solo i cittadini e i residenti, ma si applica anche ai richiedenti asilo, ai migranti, ai rifugiati e agli apolidi.

Punto di partenza per definire l'applicazione della libertà religiosa o di credo deve essere l'autodefinizione della religione o del credo, sebbene ovviamente alle autorità spetti una certa competenza nell'applicare alcuni criteri oggettivi e formali per determinare se questi termini siano effettivamente compatibili con il caso specifico.<sup>23</sup> Esiste una grande diversità di religioni e credi,<sup>24</sup> e i termini "religione" e "credo" sono ampi<sup>25</sup>. La libertà religiosa o di credo non riguarda solo le religioni o i credi tradizionali o di larga diffusione, né si limita alle religioni e ai credi con caratteristiche istituzionali o pratiche analoghe a quelle tradizionali.<sup>26</sup> Il diritto alla libertà religiosa o di credo tutela i sostenitori di

---

23 La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito che, affinché la condizione di una persona rientri nell'ambito del diritto alla libertà religiosa o di credo, deve mostrare "un certo livello di coerenza, serietà, coesione e importanza" (*Campbell e Cosans c. Regno Unito*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, numeri di ricorso 75111/76 e 7743/76, sentenza del 25 febbraio 1992).

24 Si veda "Lo studio della discriminazione in materia di diritti e pratiche religiose da parte del relatore speciale della Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze", Nazioni Unite, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1, p. 1, <<https://undocs.org/E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1>>, in cui si afferma che "[i]n considerazione della difficoltà di definire la 'religione', il termine 'religione o credo' è usato in questo studio per includere, oltre ai vari credi teistici, altre convinzioni come l'agnosticismo, il libero pensiero, l'ateismo e il razionalismo".

25 Rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo, Heiner Bielefeldt", Documento ONU, cit., 21, par. 38.

26 "Commento generale n. 22", par. 2, op. cit., nota 18; "Parere congiunto sul progetto di legge sulle libertà di coscienza e di religione e sulle leggi che apportano modifiche e integrazioni al codice penale, al codice dei reati amministrativi e alla legge sulle relazioni tra la Repubblica di Armenia e la Santa Chiesa apostolica armena della Repubblica di Armenia", par. 22-24; "Parere congiunto provvisorio sulla legge di modifica e integrazione della legge sulla libertà di coscienza e sulle organizzazioni religiose e sulle leggi di modifica del codice penale, del codice dei reati amministrativi e della legge sulla carità della Repubblica d'Armenia", OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, CDL-AD (2010) 054, 22 dicembre 2010, par. 43, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)054-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)054-e) (di seguito, "Parere congiunto sull'Armenia"); Grzelak c. Polonia, Corte Europea dei Diritti Umani, (Ricorso n. 7710/02, sentenza del 15 giugno 2010), par. 85; Kokkinakis c. Grecia, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, (Ricorso n. 14307/88, sentenza del 25 maggio 1993) par. 31; e Buscarini e altri c. San Marino, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, (Ricorso n. 24645/94, sentenza del 18 febbraio 1999), par. 34.

credenze teistiche, non teistiche e ateistiche, così come il diritto di non professare alcuna religione o credo.<sup>27</sup> Ciò comporta che alle comunità religiose o di credo di nuova costituzione e a quelle considerate minoranze religiose debba essere garantita la stessa protezione della comunità religiosa predominante.<sup>28</sup>

La libertà religiosa o di credo fa parte di un più ampio quadro di diritti umani ed è strettamente legata ad altri diritti umani universali e libertà fondamentali, come la libertà di espressione<sup>29</sup> la libertà di riunione e di associazione,<sup>30</sup> e il diritto alla non discriminazione. In linea con questo, la risoluzione del Consiglio dei Ministri di Kiev ha sottolineato che “la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo e tutti gli altri diritti umani e libertà fondamentali sono interdipendenti, interrelati e si rafforzano reciprocamente.”<sup>31</sup>

Il *forum internum* si riferisce alla dimensione interna del diritto alla libertà religiosa o di credo, ovvero la libertà di avere o di adottare una religione o un credo a propria scelta, che include anche il diritto di cambiare la propria religione o il proprio credo.<sup>32</sup> Poiché la libertà

---

27 “Commento generale n. 22”, par. 2, op. cit., nota 18; Parere congiunto sull’Armenia, par. 46-47, op. cit., nota 26.

28 Il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha affermato che “il fatto che una religione sia riconosciuta come religione di Stato o che sia stabilita come ufficiale o tradizionale o che i suoi seguaci costituiscano la maggioranza della popolazione” non può giustificare la discriminazione contro gli aderenti ad altre religioni o confessioni, op. cit., nota 18.

29 Per un’analisi e una discussione dettagliata del rapporto tra il diritto alla libertà di religione o di credo e il diritto alla libertà di opinione e di espressione, si veda: “Rapporto del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo”, Assemblea generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/HRC/31/18, 23 dicembre 2015, <<https://undocs.org/A/HRC/31/18>>.

30 Linee guida sulla libertà di riunione pacifica, OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, (Varsavia: ODIHR, 2010), seconda edizione, <<https://www.osce.org/odihr/73405>>; e Linee guida sulla libertà di associazione, OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, (Varsavia: ODIHR, 2015), <<https://www.osce.org/odihr/132371>>.

31 “Dichiarazione di Vienna e Programma d’azione”, Ufficio dell’Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, 25 giugno 1993, <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>>.

32 CEDU, articolo 9, paragrafo 1; Documento di Copenaghen 1990, paragrafo 9.4, op. cit., nota 16; Documento di Kiev 2013; UDHR, articolo 18. Per quanto riguarda l’ICCPR, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, nel suo Commento generale n. 22, ha interpretato l’articolo 18 in modo da includere la libertà di cambiare la propria religione o il proprio credo.

interiore di avere, adottare o cambiare una religione non è soggetta alle clausole restrittive sancite dall'articolo 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) e dall'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), questo *forum internum* gode di una protezione assoluta.<sup>33</sup>

La libertà di manifestare una religione o un credo, che rappresenta la componente esterna della libertà religiosa o di credo, o *forum externum*, copre una vasta gamma di atti. Gli impegni dell'OSCE e gli standard internazionali e regionali tutelano varie manifestazioni individuali e comunitarie di religioni e confessioni. La libertà di manifestare una religione o un credo consiste principalmente, ma non esclusivamente, nella libertà di culto e nella libertà di insegnare, praticare e osservare la propria religione o il proprio credo.<sup>34</sup> Può esserci una notevole sovrapposizione tra questi diversi tipi di espressione. Le manifestazioni della libertà di religione o di credo sono state elaborate in dettaglio nel Documento di Vienna dell'OSCE del 1989, in particolare in relazione alla dimensione collettiva e comunitaria.<sup>35</sup>

Alcune limitazioni sono ammesse rispetto alla libertà di manifestare una religione o un credo<sup>36</sup>, e sono strettamente circoscritte. Le limitazioni devono essere rigorosamente motivate e lo Stato ha sempre il dovere di giustificare qualsiasi limitazione. Ogni limitazione è una stretta eccezione alla regola secondo cui tutti devono essere liberi di esercitare pienamente il proprio diritto alla libertà di religione o di credo. Gli impegni dell'OSCE stabiliscono inoltre che il diritto alla libertà di religione o di credo non sia soggetto a restrizioni, se non quelle previste dalla legge e coerenti con gli obblighi degli Stati

---

33 L'articolo 12, paragrafo 2, dell'ACHR offre una protezione simile. Si veda il Commento generale n. 22, par. 3, *op. cit.*, nota 18.

34 Il Commento generale n. 22, *op. cit.*, nota 18, ha approfondito la libertà di manifestare una religione o un credo.

35 Per un elenco completo di queste manifestazioni, si veda il Documento di Vienna 1989, par. 16.4, *op. cit.*, nota 16. Tra gli esempi vi sono la creazione e il mantenimento di luoghi di culto, l'organizzazione secondo le proprie strutture gerarchiche e istituzionali, la selezione, la nomina e la sostituzione del personale, la produzione, l'importazione e la diffusione di letteratura religiosa e la sollecitazione e la ricezione di contributi finanziari volontari e di altro tipo.

36 Le limitazioni sono concettualmente diverse dalle deroghe, che non sono consentite.

partecipanti ai sensi del diritto internazionale e con i loro impegni internazionali.<sup>37</sup>

Affinché una limitazione alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo sia ammissibile ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani, deve soddisfare ciascuno dei seguenti criteri:

- a. La limitazione deve essere sancita dalla legge;<sup>38</sup>
- b. La limitazione ha lo scopo di salvaguardare la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, la salute o la morale pubblica, o i diritti fondamentali e la libertà altrui<sup>39</sup>;
- c. La limitazione è necessaria per il raggiungimento di uno di questi scopi e proporzionata allo scopo prefissato<sup>40</sup>; e La limitazione non è imposta per scopi discriminatori o applicata in modo discriminatorio.<sup>41</sup>

Alla luce della condizione di diritto inalienabile della libertà di religione o di credo, è essenziale che i criteri per le possibili limitazioni siano applicati con la massima diligenza e precisione. Le limitazioni imposte dallo Stato dovrebbero interferire il meno possibile ed essere utilizzate solo in ultima istanza. Nell'interpretare gli ambiti di applicazione delle possibili clausole di limitazione, gli Stati dovrebbero adottare una concezione aperta e ampia della libertà di religione o di credo, in linea

---

37 Documento di Vienna 1989, par. 17, *op. cit.*, note 16; Documento di Copenhagen 1990, *op. cit.*, nota 16 par. 9.4. Si veda anche la Decisione MC OSCE n. 3/13, *op. cit.*, nota 8.

38 ICCPR, articolo 18(3); CEDU, articolo 9(2); ACHR, articolo 12(3); Documento di Vienna 1989, *op. cit.*, nota 16; Documento di Copenhagen 1990, par. 9.4, *op. cit.*, nota 16.

39 ICCPR, articolo 18(3); CEDU, articolo 9(2), che limita il numero di motivazioni per le limitazioni agli "interessi di sicurezza pubblica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui"; ACHR, articolo 12, che limita il numero di motivazioni per le limitazioni alla "sicurezza pubblica, all'ordine, alla salute o alla morale, o ai diritti o alle libertà altrui".

40 CCPR, articolo 18(3); ACHR, articolo 12; CEDU, articolo 9(2) ("necessario in una società democratica nell'interesse di...").

41 Commento generale n. 22, paragrafo 8, *op. cit.*, nota 18.

con la necessità di assicurarne la piena protezione garantita dal diritto internazionale.<sup>42</sup>

Affinché una limitazione sia “prescritta dalla legge”, la disposizione giuridica che la specifica deve essere accessibile e prevedibile. Ciò richiede che sia formulata con sufficiente precisione per consentire agli individui o alle comunità di regolare la propria condotta. Inoltre, le limitazioni non possono essere imposte retroattivamente o arbitrariamente a individui e gruppi specifici; né possono essere imposte da norme che pretendono di essere leggi, ma che sono talmente vaghe da non dare un’idea corretta di ciò che la legge richiede o da consentire un’applicazione arbitraria.<sup>43</sup>

Legittimità: Il criterio dello “scopo legittimo” comporta che le limitazioni possano essere applicate solo per gli scopi per i quali sono state prescritte nelle disposizioni relative alla libertà di religione o di credo, e non sono ammesse per motivi non specificati negli strumenti internazionali, ancorché tali motivi siano ammessi come restrizioni ad altri diritti umani e libertà fondamentali.<sup>44</sup> A questo proposito, la “sicurezza” o la “sicurezza nazionale” non sono riconosciute dal diritto internazionale come motivi ammissibili per limitare la manifestazione della libertà di religione o di credo.

Necessità: Le limitazioni devono essere “necessarie” in base alle motivazioni di restrizione specificate nelle disposizioni sulla libertà di religione o di credo. Affinché una limitazione sia necessaria, deve essere direttamente correlata e proporzionata all’esigenza specifica su cui si basa,<sup>45</sup> e l’interferenza deve corrispondere a un’esigenza sociale pres-

---

42 *Ibid.* “Nell’interpretare la portata di eventuali clausole di limitazione, gli Stati firmatari dovrebbero partire dalla necessità di proteggere i diritti garantiti dal Patto. Le limitazioni imposte non devono essere applicate in modo tale da inficiare i diritti garantiti dall’articolo 18.”

43 “Parere congiunto sulla libertà di coscienza e le organizzazioni religiose nella Repubblica del Kirghizistan”, OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, CDL-AD(2008)032, 28 ottobre 2008 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)032-e)>.

44 Commento generale n. 22, *op. cit.*, nota 18.

45 ICCPR Art. 18(3); CEDU, Art. 12(3); CEDU, art. 9(2).

sante ed essere proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito.<sup>46</sup> Il concetto di “necessità sociale pressante” deve essere interpretato in modo restrittivo.<sup>47</sup>

Proporzionalità: Affinché un'interferenza sia “proporzionata”, deve esistere una connessione logica e solida tra uno scopo legittimo e i mezzi impiegati per raggiungerlo. Anche nel contesto della sicurezza, le misure adottate per limitare i diritti umani devono essere appropriate per realizzare la propria funzione di tutela. Il semplice fatto che una misura sia sufficiente a raggiungere un obiettivo di sicurezza non basta a soddisfare la rigorosa prova di proporzionalità. Il principio di proporzionalità richiede che la restrizione sia strettamente necessaria per raggiungere l'obiettivo prefissato e che si utilizzino i mezzi meno intrusivi disponibili.<sup>48</sup>

Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha stabilito che una limitazione non possa essere imposta per scopi discriminatori o applicata in modo discriminatorio.<sup>49</sup> Come principio generale, una distinzione sarà considerata indirettamente discriminatoria se non ha una giustificazione oggettiva e ragionevole o se è sproporzionata rispetto allo scopo che presumibilmente persegue. Nel contesto della libertà di religione o di credo e della sicurezza, gli Stati partecipanti devono garantire che non vengano adottate misure discriminatorie sulla base della religione o del credo.

---

46 *Wingrove c. Regno Unito*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, (“Ricorso n.17419/90”, sentenza del 25 novembre 1996), par. 53.

47 *Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs. Ucraina*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, (Ricorso n. 77703/01, sentenza del 14 giugno 2007), par. 116; *Gorzelik e altri c. Polonia*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, (Ricorso n. 44157/98, sentenza del 17 febbraio 2004) par. 94-95.

48 Si vedano sia il Parere congiunto sull'Armenia che il Parere congiunto intermedio sull'Armenia, *op. cit.*, nota 26.

49 Commento Generale n. 22, par. 8, *op. cit.*, nota 18. L'OSCE ha sottolineato la necessità di proteggere dalla discriminazione al fine di garantire una pace e una sicurezza sostenibili. Ad esempio, si veda “Documento strategico dell'OSCE per la dimensione economica e ambientale”, OSCE, 2 dicembre 2003, <<https://www.osce.org/eea/20705>>.

---

### 3. Libertà religiosa o di credo e sicurezza: principi guida

---

Questo capitolo propone una serie di principi destinati a guidare gli Stati partecipanti all'OSCE nella formulazione e nell'attuazione di una serie di misure, politiche e leggi volte a garantire la libertà religiosa o di credo e la sicurezza. I principi guida elencati di seguito si basano sull'approccio dell'OSCE alla sicurezza globale. Non sono esaustivi e sono ispirati e coerenti con l'intera gamma di impegni OSCE in materia di dimensione umana e con gli standard internazionali in materia.<sup>50</sup> L'analisi e le raccomandazioni che seguono nel Capitolo 4 devono essere interpretate alla luce di questi sette principi guida.

#### PRINCIPI GUIDA

1. Le misure formative che promuovono il rispetto per la diversità religiosa o di credo sono essenziali. Esse dovrebbero:<sup>51</sup>
  - a. Essere realizzate non solo nelle scuole, ma anche nelle altre istituzioni (ad esempio, musei, biblioteche, centri per il patrimonio culturale);
  - b. Fornire informazioni imparziali e accurate sulle diverse religioni e confessioni, combattendo così l'analfabetismo religioso,

---

<sup>50</sup> Per un elenco completo degli impegni, cfr. nota 16.

<sup>51</sup> Si vedano, ad esempio, il Documento di Vienna 1989, il Documento di Copenaghen 1990, il Documento di Budapest 1994, il Documento di Porto 2002, il Documento di Sofia 2004, il Documento di Lubiana 2005, il Documento di Bruxelles 2006 e il Documento di Madrid 2007.

- che alimenta stereotipi negativi, percezioni errate e pregiudizi religiosi;
- c. Offrire ai rappresentanti di diversi gruppi religiosi o di fede, compresi i non credenti, la possibilità di incontrarsi e di sperimentare la diversità in modo naturale;
  - d. Fornire ai partecipanti le conoscenze, gli atteggiamenti, i valori e le competenze per vivere bene insieme in mezzo alla diversità;
  - e. Basarsi sul rispetto della dignità umana e dei diritti umani di ciascuno;
  - f. Ridurre i conflitti basati sulla mancanza di comprensione delle credenze altrui.
2. I programmi di sensibilizzazione che informano la società in generale sulle comunità religiose o di credo, sui loro diritti umani e sul significato della diversità religiosa o di credo sono essenziali. Tali programmi dovrebbero:<sup>52</sup>
- a. Essere sviluppati e messi in atto attraverso una collaborazione che coinvolga lo Stato e gli altri portatori di interesse, come le organizzazioni della società civile, le istituzioni nazionali per i diritti umani, le istituzioni per il patrimonio culturale, i professionisti dell'istruzione, i media e le comunità religiose o di fede;
  - b. Sensibilizzare le persone alla realtà e all'esperienza della diversità religiosa o di credo;
  - c. Sottolineare il valore della diversità religiosa e di credo come fonte di arricchimento reciproco delle società;

---

52 Si vedano, ad esempio, Bucarest 2001, Lubiana 2005 e il Documento di Bruxelles 2006.

- d. Mirare a ridurre gli stereotipi negativi che favoriscono l'insorgere di discriminazione, ostilità e intolleranza nella società, promuovendo una maggiore comprensione e rispetto per le diverse religioni e credenze.
3. Sono essenziali il dialogo e la collaborazione interconfessionali e interreligiosi che combattono l'intolleranza e la discriminazione sulla base della religione o del credo, promuovono la comprensione e il rispetto reciproco tra individui e comunità di fede o religione diverse e promuovono la libertà di religione o di credo per tutti. Essi dovrebbero:<sup>53</sup>
- a. Rispettare l'autonomia delle comunità religiose o di fede;
  - b. Rispettare la natura volontaria della partecipazione da parte di comunità religiose o di fede;
  - c. Accogliere la diversità esistente delle comunità religiose o di fede, comprese quelle di nuova costituzione e quelle più piccole, soprattutto se promosse o facilitate dallo Stato;
  - d. Garantire, per quanto possibile, la partecipazione paritaria di donne e uomini e la partecipazione sostanziale e rilevante dei giovani, soprattutto se promossa o agevolata dallo Stato;
  - e. Includere attività informali, considerato il contributo particolarmente importante che esse danno agli sforzi per far progredire la libertà di religione o di fede per tutti e per migliorare la comprensione reciproca e promuovere la tolleranza.
4. Le iniziative di dialogo e impegno tra gli Stati partecipanti e le comunità religiose o di fede su questioni relative alla libertà di religione o di credo e alla sicurezza sono essenziali. Esse dovrebbero:<sup>54</sup>

---

53 Si veda ad esempio il Documento di Maastricht 2003, Lubiana 2005, e OSCE MC Delibera n. 3/13.

54 *Ibid.*

- a. Promuovere la libertà di religione o di fede per tutti, così come gli altri diritti umani;
  - b. Prevenire e contrastare la discriminazione e l'intolleranza sulla base della religione o della fede, anche esprimendosi con fermezza e tempestività contro qualsiasi propaganda dell'odio che costituisca un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza;
  - c. Garantire una sicurezza ampia e sostenibile;
  - d. Essere aperti alla partecipazione di tutte le comunità religiose o di fede presenti nella società;
  - e. Rispettare l'autonomia delle comunità religiose o di fede;
  - f. Rispettare la natura volontaria della partecipazione delle comunità religiose o di fede;
  - g. Non limitarsi agli sforzi a livello nazionale o federale, ma operare anche a livello locale o comunale;
  - h. Garantire che i canali di comunicazione siano sempre aperti e che il dialogo e l'impegno si sviluppino su base regolare e non sporadica;
  - i. Contribuire ad accrescere la consapevolezza del ruolo che le comunità religiose o di fede possono svolgere nell'affrontare i problemi legati alla sicurezza e incoraggiare il loro coinvolgimento proattivo in tali sforzi.
5. Le politiche che promuovono il rispetto e la valorizzazione delle diversità religiose o di fede esistenti ed emergenti sono essenziali per sviluppare una società pacifica, sicura e coesa. Esse dovrebbero:<sup>55</sup>

---

55 Si veda ad esempio Porto 2002, Lubiana 2005.

- a. Garantire che la violenza non sia identificata o associata alla religione o alla fede in generale;
  - b. Garantire che la violenza non sia identificata o associata a nessuna religione o credo;
  - c. Assicurarci che la responsabilità di atti violenti commessi da individui o gruppi di individui non sia ricondotta a una comunità religiosa o di fede;
  - d. Assicurarci che le sfide e le tensioni che possono sorgere nell'affrontare il pluralismo religioso o di credo non vengano sfruttate a fini politici;
  - e. Incoraggiare i rappresentanti degli Stati partecipanti a pronunciarsi sempre con fermezza e tempestività contro qualsivoglia propaganda dell'odio che costituisca un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza.
6. Un quadro costituzionale e giuridico che promuova la libertà di religione o di credo per tutti è essenziale e dovrebbe tenere conto dei seguenti principi:<sup>56</sup>
- a. Il rispetto della libertà di religione o di fede e degli altri diritti umani è parte integrante della garanzia di sicurezza;
  - b. Quando le misure che limitano la libertà di religione o di culto sono necessarie per garantire la sicurezza in casi specifici, una sicurezza completa e sostenibile può essere raggiunta solo se tali misure rispettano la dignità umana e i diritti umani;
  - c. Nella formulazione e nell'attuazione di misure che limitino la libertà di religione o di culto, si deve tener conto delle differenze di impatto su uomini e donne;

---

<sup>56</sup> Si veda ad esempio, Atto finale di Helsinki 1975, Documento di Vienna 1989, Documento di Copenaghen 1990, e Delibera OSCE MC n. 3/13.

- d. Nella formulazione e nell'attuazione di misure che limitino la libertà di religione o di culto, occorre tenere conto del diverso impatto su individui o gruppi in posizione vulnerabile, ivi inclusi, ma non solo, i bambini, le persone con disabilità, le minoranze nazionali, le comunità religiose o di fede minoritarie, i non credenti, i convertiti, i richiedenti asilo, i migranti e i rifugiati;
  - e. Le leggi, i regolamenti, le pratiche e le politiche devono essere trasparenti e non discriminatorie, anche per motivi di etnia, genere, nazionalità, razza, religione o credo;
  - f. I problemi di sicurezza dovrebbero essere affrontati attraverso una specifica legislazione in materia di criminalità o di ordine pubblico e non attraverso leggi create per colpire e limitare la libertà di religione o di fede in nome della sicurezza;
  - g. Le misure che impongono limitazioni alla libertà di religione o di culto devono essere prescritte dalla legge;
  - h. I motivi delle limitazioni devono essere chiaramente indicati e le limitazioni devono essere necessarie per il raggiungimento degli obiettivi legittimi elencati in modo esaustivo nell'articolo 18, paragrafo 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici;
  - i. Gli individui devono poter ricorrere efficacemente in appello o in revisione delle misure in questione e/o delle decisioni prese in merito alla loro attuazione.
7. Qualunque misura legislativa che limiti la libertà di religione o di culto ritenuta necessaria dagli Stati partecipanti per garantire la sicurezza dovrebbe:<sup>57</sup>

---

57 Si vedano, ad esempio, il Documento di Vienna 1989, il Documento di Copenaghen 1990, la Decisione MC OSCE n. 3/13 e la Dichiarazione n. 1/16, "Rafforzare gli sforzi dell'OSCE per prevenire e contrastare il terrorismo", Amburgo, 2016. Si veda anche la Panoramica degli impegni OSCE in materia di antiterrorismo (ultimo aggiornamento marzo 2018), <<https://www.osce.org/node/26365?download=true>>.

- a. Affrontare specificamente la condotta criminale o illegale e non i pensieri o le convinzioni;
- b. Affrontare la specifica attività illecita di individui o gruppi, evitando di prenderli di mira per la loro religione o il loro credo;
- c. Definire chiaramente i termini utilizzati nel quadro normativo, evitando termini vagamente definiti che li rendano suscettibili di interpretazioni molto diverse e di applicazioni arbitrarie;
- d. Non sanzionare le comunità religiose o di fede per la condotta criminosa di individui o gruppi ad esse appartenenti;
- e. Non essere discriminatoria, anche per motivi di etnia, sesso, nazionalità, razza, religione o credo;
- f. Essere applicata solo in ultima istanza;
- g. Essere direttamente correlata e proporzionata all'obiettivo legittimo perseguito e rappresentare il mezzo meno intrusivo per raggiungere tale obiettivo;
- h. Essere accompagnata da linee guida per ridurre al minimo il potenziale uso improprio di tali misure o l'abuso discrezionale da parte di funzionari o dirigenti statali.

Nel considerare l'applicazione dei principi guida sopra elencati, occorre tenere conto dei tre punti seguenti:

1. I principi guida devono essere considerati parte di un approccio olistico per garantire la libertà di religione o di fede e la sicurezza, come previsto nell'Atto finale di Helsinki e approvato nei successivi impegni dell'OSCE. Sebbene le autorità degli Stati partecipanti dell'OSCE siano principalmente responsabili di garantire la sicurezza proteggendo la libertà di religione o di culto, altri

- soggetti, come le comunità religiose o di credenti,<sup>58</sup> le istituzioni nazionali per i diritti umani, le organizzazioni della società civile, comprese quelle basate sulla fede e altre organizzazioni che operano per la promozione dei diritti umani in generale, nonché i mezzi di comunicazione, hanno ruoli importanti da svolgere nell'interfaccia tra libertà di religione o di culto e sicurezza;
2. Assicurando la piena attuazione di tutti i loro impegni relativi alla dimensione umana, gli Stati partecipanti creeranno le condizioni affinché gli attori non statali possano svolgere il loro ruolo nel contribuire alla sicurezza sostenibile.
  3. Le sfide legate alla libertà di religione o di credo e alla sicurezza non possono essere risolte solo attraverso sanzioni di carattere giudiziario da parte dello Stato, ma devono includere in primo luogo una gamma più ampia di misure non restrittive, quali attività educative, programmi di sensibilizzazione, dialogo e partenariati interconfessionali e interreligiosi e impegno comunitario.

---

<sup>58</sup> La Decisione n. 3/13 del Consiglio ministeriale dell'OSCE ha esortato gli Stati partecipanti all'OSCE a "incoraggiare l'inclusione delle comunità religiose o di fede, in modo tempestivo, nei dibattiti pubblici sulle iniziative legislative in materia", *op. cit.*, nota 8.

---

## **4. Tematiche e raccomandazioni relative alla libertà religiosa o di credo e alla sicurezza**

---

In questo capitolo verranno affrontate quattro tematiche rilevanti all'intersezione tra la libertà di religione o di credo e la sicurezza. Tutte e quattro - registrazione, discorsi e letteratura "estremista", ricerca di luoghi di culto e conversione - sono questioni comuni a tutta l'area OSCE. Sono anche al centro dell'attenzione dei politici e delle comunità religiose per quanto riguarda la libertà di religione o di credo e la sicurezza. Sono esemplificativi di come la libertà di religione e di credo e la sicurezza si sovrappongano in modo pratico.

Le domande e le risposte all'inizio di ogni sezione cercano di chiarire una serie di questioni complesse legate al tema della libertà di religione o di credo e della sicurezza. Seguono raccomandazioni per ciascuno dei quattro temi trattati.

#### 4.1 REGISTRAZIONE E CANCELLAZIONE DELLE COMUNITÀ RELIGIOSE O DI CREDO E SICUREZZA

I valori, i principi e gli insegnamenti di alcune comunità religiose o di fede sono talvolta considerati dalle autorità degli Stati partecipanti all'OSCE incompatibili con quelli della maggioranza della popolazione del Paese. Queste sostengono che tale incompatibilità possa costituire una minaccia per la convivenza e la coesione sociale e, dunque, per la sicurezza. Questi timori aumentano quando gruppi religiosi o di fede considerati dallo Stato come "estremisti" propagano idee che si ritiene minaccino l'ordine pubblico, l'identità nazionale, la coesione sociale o la convivenza pacifica. Alcuni governi esprimono preoccupazione per il fatto che tali comunità religiose o di fede abbiano acquisito personalità giuridica attraverso procedure di registrazione, ottenendo così status giuridico, riconoscimento, benefici, esenzioni e privilegi. Le autorità hanno risposto negando la registrazione ad alcune comunità o revocandola una volta concessa, oppure emanando leggi per la registrazione più restrittive e richiedendo alle comunità già registrate di registrarsi nuovamente. Come conseguenza di tali misure, alcune comunità religiose o di fede non sono in grado di registrarsi e di ottenere o mantenere la personalità giuridica.

*Perché la questione della personalità giuridica è importante per le comunità religiose o di credo?*

La possibilità di avere una personalità giuridica rientra nell'ambito del diritto alla libertà di religione o di credo. Quando la vita associativa della comunità non è protetta dalla libertà di religione o di credo, molti aspetti della libertà individuale in questo ambito diventano vulnerabili,<sup>59</sup> tra cui la capacità degli individui di praticare la propria religione o il proprio credo insieme ad altri, mettendo a rischio la vitalità della comunità stessa.

---

59 *Hasan and Chaush c. Bulgaria*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Ricorso n. 30985/96, sentenza del 26 ottobre 2000), par. 62.

Secondo il diritto internazionale in materia di diritti umani, il rifiuto da parte dello Stato di concedere la personalità giuridica a un'associazione di individui basata sulla religione o sul credo equivale a un'interferenza con l'esercizio del diritto alla libertà di religione o di culto nel contesto della libertà di associazione, a meno che non sia dimostrato che l'associazione sia coinvolta in attività illegali.<sup>60</sup> Gli Stati partecipanti all'OSCE si sono pertanto impegnati a "concedere, su loro richiesta, alle comunità di credenti, che praticano o sono pronte a praticare la propria fede all'interno del quadro costituzionale dei loro Stati, il riconoscimento dello status per loro previsto nei rispettivi Paesi."<sup>61</sup>

Nonostante l'importanza della personalità giuridica per il godimento del diritto alla libertà di religione o di culto,<sup>62</sup> le comunità religiose o di credenti non dovrebbero essere obbligate a richiedere la personalità giuridica se non lo desiderano. L'acquisizione della personalità giuridica è un'opzione prevista e le comunità religiose o di credenti non dovrebbero essere obbligate a richiedere la personalità giuridica se non lo desiderano. L'acquisizione della personalità giuridica è un'opzione prevista da alcuni Stati partecipanti. Nel definire i sistemi di registrazione, gli Stati partecipanti dovrebbero essere guidati dal principio secondo cui la registrazione ha lo scopo di facilitare, piuttosto che ostacolare

---

60 *Kimlya e altri c. Russia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, (Ricorso n. 76836/01 e 32782/03, sentenza del 1° ottobre 2009), par. 84; *Testimoni di Geova di Mosca e altri c. Russia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, (Ricorso n. 302/02, sentenza del 10 giugno 2010), par. 101; *Gorzelik e altri vs. Polonia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, par. 52; e *Sidiropoulos e altri c. Grecia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, (Ricorso n. 26695/95, sentenza del 1° luglio 1998), para. 31.

61 Documento di Vienna 1989, par. 16.3, *op. cit.*, nota 16.

62 *Bessarabia c. Moldova*, Corte europea dei diritti dell'uomo, *op. cit.*, nota 26.; *Religion-sge-meinschaft der Zeugen Jehovas e altri vs. Austria*, Corte europea dei diritti dell'uomo, (ricorso n. 40825/29, sentenza del 31 luglio 2008); *Izzettin Dogan c. Turchia*, Corte Europea dei diritti dell'uomo, (ricorso n. 62649/10, sentenza del 26 aprile 2016). Va notato che i singoli credenti e non credenti e le comunità religiose o di fede sono comunque titolari di diritti ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani anche se la registrazione non è prevista, non viene concessa o viene revocata da uno Stato o da un'autorità. Una descrizione dettagliata del quadro giuridico internazionale relativo alla concessione di personalità giuridica alle comunità religiose o di fede, insieme ad esempi di buone pratiche da parte dei singoli Stati partecipanti all'OSCE, è contenuta nella Parte III delle *Linee guida sulla personalità giuridica delle comunità religiose o di fede*, *op. cit.*, nota 20

o controllare, le attività delle comunità religiose o di fede.<sup>65</sup> Gli Stati partecipanti dovrebbero, quindi, garantire che le comunità religiose o di fede abbiano il diritto di acquisire una personalità giuridica di tipo e livello tali da consentire loro di svolgere tutte le attività legate alla religione o alla fede.

Un sistema di registrazione accessibile può incoraggiare le comunità religiose o di fede, comprese quelle su cui uno Stato partecipante può nutrire preoccupazioni, ad agire entro i confini del sistema giuridico. L'esperienza ha dimostrato che la registrazione può contribuire a costruire relazioni stabili e di fiducia tra gli Stati e le comunità religiose o di credenti.

*Perché il termine “estremismo” è problematico in relazione alla registrazione e alla cancellazione di comunità religiose o di fede?*

Il timore dell’“estremismo” è spesso citato dagli Stati per giustificare la necessità di un controllo rigoroso sulle attività degli individui e delle comunità religiose o di culto nell’interesse della sicurezza. Tuttavia, il termine “estremismo” è impreciso e privo di una definizione generalmente accettata, il che lo lascia aperto a interpretazioni troppo ampie e vaghe e apre la porta a un’applicazione arbitraria della legge.

L’“estremismo” viene spesso confuso con la violenza, anche se non esistono prove empiriche che suggeriscano un nesso causale o una progressione dal pensiero “estremista” agli atti violenti o che il pensiero “estremista” sottenda l’intenzione di assumere un comportamento

---

<sup>65</sup> Una descrizione dettagliata del quadro giuridico internazionale relativo alla concessione di personalità giuridica alle comunità religiose o di fede, insieme ad esempi di buone pratiche da parte dei singoli Stati partecipanti all’OSCE, è contenuta nella Parte III delle *Linee guida sulla personalità giuridica delle comunità religiose o di fede*, op. cit., nota 20.

violento che giustifichi l'intervento dello Stato.<sup>64</sup> Il fenomeno dell'estremismo violento deve quindi essere chiaramente distinto dal concetto di "estremismo". Sostenere opinioni "estreme" non costituisce, di per sé, una minaccia per la sicurezza.<sup>65</sup>

Inoltre, se le misure per prevenire e contrastare l'"estremismo" si concentrano su attività non violente, vi è il rischio di violazioni dei diritti umani. Il diritto di avere un'opinione e la libertà di praticare o seguire una religione o un credo a propria scelta non devono essere soggetti ad alcuna restrizione.<sup>66</sup> Gli standard internazionali indicano esplicitamente che termini come "estremismo" non dovrebbero essere usati per reprimere manifestazioni legittime di religione o fede, o per colpire individui o comunità religiose o di fede le cui credenze siano diverse o giudicate "insolite".<sup>67</sup> La libertà di pensiero e la libertà di religione o di fede sono minacciate da un'attenzione alle convinzioni e alle ideologie piuttosto che alle prove di una condotta criminale. Pertanto, gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che le misure di sicurezza riguardino il comportamento piuttosto che le opinioni o le convinzioni e distinguere tra

---

64 Si veda: "Riunione di esperti sulla sicurezza, la radicalizzazione e la prevenzione del terrorismo", OSCE, 10 ottobre 2008, <<https://www.osce.org/odihr/34379>>. Al paragrafo 26 si legge che "tra le ipotesi che rimangono indimostrate vi sono le concezioni "scivolose" della radicalizzazione, che confondono una forma più fondamentale di credo religioso con la volontà di utilizzare tattiche terroristiche. Secondo questa teoria, un individuo si muove in modo approssimativamente lineare dalle visioni religiose tradizionali attraverso visioni e pratiche religiose più estreme prima di fare il salto verso la violenza. Il supporto empirico a questa teoria è carente."

65 Per una critica del concetto di "estremismo" e delle sue conseguenze, si veda: "Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali mentre si contrasta il terrorismo", Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UN Doc.A/HRC/31/65, 29 aprile 2016, par. 21-22, <<https://undocs.org/it/A/HRC/31/65>>.

66 L'articolo 18 dell'ICCPR non consente limitazioni di alcun tipo alla libertà di pensiero e di coscienza. Questa libertà è protetta incondizionatamente, così come il diritto di ognuno di avere opinioni senza interferenze ai sensi dell'articolo 19.1 ICCPR.

67 Si veda: "Commenti sugli emendamenti e le aggiunte alla legge della Repubblica del Kirghizistan sulla libertà di religione e sulle organizzazioni religiose nella Repubblica del Kirghizistan", OSCE/ODIHR, 22 marzo 2012, par. 18-19, <<http://www.legislationonline.org/documents/id/16881>>.

estremismo violento ed “estremismo.”<sup>68</sup> Dovrebbero astenersi dal perseguire l’“estremismo” senza che vi siano prove di un collegamento ad atti di violenza o di incitamento.

*Quali sono le ragioni che giustificano la negazione della personalità giuridica e la cancellazione della registrazione di una comunità religiosa o di culto?*

Alla luce delle profonde conseguenze del diniego della personalità giuridica o della cancellazione dalla registrazione per le comunità religiose o di credo, qualsiasi decisione in merito deve essere rigorosamente giustificata in base ai criteri stabiliti dall'articolo 18, paragrafo 3, dell'IC-CPR. Poiché la negazione della personalità giuridica e la cancellazione della registrazione sono misure di ultima istanza, richiederanno giustificazioni particolarmente forti per essere adeguate. Possono essere contemplate solo in caso di gravi e ripetute violazioni che mettano in pericolo l'ordine pubblico e qualora non sia possibile applicare efficacemente sanzioni più leggere, come un monito, una multa o la revoca dei benefici fiscali.<sup>69</sup>

La negazione della personalità giuridica o la cancellazione della registrazione di una comunità religiosa o di credo non dovrebbe basarsi su presunte minacce alla sicurezza, ma essere chiaramente basata su prove di attività illegali compiute dalla comunità religiosa o di fede in questione. Dal punto di vista dei diritti umani, queste misure possono essere considerate un passo necessario solo in presenza di prove che dimostrino che la comunità sia coinvolta in attività criminali o in atti che rientrano nell'ambito delle limitazioni alla manifestazione collettiva della religione o del credo riconosciute dal diritto internazionale dei diritti umani. L'onere della prova spetta allo Stato nel dimostrare

---

68 “Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani”, Assemblea generale delle Nazioni Unite, UN Doc A/HRC/33/29, 21 luglio 2016, par. 6.1, <<http://www.undocs.org/A/HRC/33/29>>; “Parere sulla legge federale sulla lotta all'attività estremista nella Federazione Russa”, Commissione di Venezia, CDL-AD (2012)016, 20 giugno 2012, par. 59 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)016-e)>.

69 “Legge sulla libertà di credo religioso della Repubblica dell'Azerbaijan”, CDL-AD(2012)022, 15 ottobre 2012, par. 93-94, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)022-e)>.

che individui o comunità religiose o di credenti siano coinvolti nella violenza o nella propaganda d'odio che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, o che stiano minando i diritti e le libertà altrui in altri modi.

Il timore infondato che singoli credenti, o anche leader di una comunità religiosa o di fede, siano coinvolti in attività di estremismo violento, cioè in attività che comportino violenza o incitamento alla violenza, non è motivo sufficiente per negare la personalità giuridica all'intera comunità o per cancellarla. Il fatto che alcuni individui siano coinvolti in tali atti non implica che un'intera comunità religiosa o di credenti condivida tali opinioni o giustifichi tali attività. In questi casi, le azioni e le responsabilità personali e di gruppo devono sempre essere considerate separatamente. Eventuali comportamenti illeciti da parte di singoli individui dovrebbero quindi essere perseguiti attraverso procedimenti penali, amministrativi o civili contro la persona in questione, piuttosto che essere rivolti alla comunità religiosa o di fede nel suo complesso<sup>70</sup>

Laddove sia stata autorizzata la negazione della personalità giuridica o la de-registrazione, la procedura dovrebbe essere soggetta a un efficace processo di appello e/o revisione da parte di un tribunale.<sup>71</sup> Il processo di appello dovrebbe essere rapido, trasparente e non discriminatorio. La negazione della personalità giuridica o la de-registrazione di comunità religiose o di fede non dovrebbero essere consentite fino a quando non siano state esperite tutte le vie di ricorso.

---

70 "Parere congiunto provvisorio sulla legge di modifica e integrazione della legge sulla libertà di coscienza e sulle organizzazioni religiose e sulle leggi di modifica del codice penale, del codice dei reati amministrativi e della legge sulla carità della Repubblica di Armenia", OSCE/ODIHR e Commissione di Venezia, par. 92, op. cit. 92, op. cit., nota 26.

71 *Testimoni di Geova di Mosca e altri contro la Russia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, (ricorso n. 302/02, sentenza del 10 giugno 2010) par. 175; "Legge CCVI del 2011 sul diritto alla libertà di coscienza e di religione e sullo status giuridico delle Chiese, delle denominazioni e delle comunità religiose dell'Ungheria", Commissione di Venezia, par. 38.

*La negazione della personalità giuridica o la de-registrazione sono uno strumento efficace per combattere l'estremismo violento e la radicalizzazione che sfociano nel terrorismo?*

L'efficacia della negazione della personalità giuridica e della de-registrazione delle comunità religiose o di credo per combattere l'estremismo violento e la radicalizzazione che sfociano nel terrorismo non è stata dimostrata. Al contrario, oltre a imporre restrizioni potenzialmente ingiustificate alla libertà di religione o di credo degli individui e delle comunità religiose o di credo, tali misure possono avere anche una serie di conseguenze negative indesiderate. Possono aumentare la percezione di una comunità di essere ingiustamente presa di mira e discriminata, il che può renderla più suscettibile a opinioni che potrebbero essere considerate estremiste violente o contribuire alla radicalizzazione terroristica. Inoltre, possono minare la fiducia tra le autorità statali e le comunità religiose o di fede e rischiare di isolarle nel quadro degli sforzi sociali di ampia scala per garantire la sicurezza. In alcuni casi, possono provocare la clandestinità delle attività della comunità, con conseguenti maggiori difficoltà nell'ottenere informazioni affidabili sulle loro attività.

## Raccomandazioni

### *Stati partecipanti*

1. Gli Stati partecipanti dovrebbero astenersi dal promulgare misure legislative o di altro tipo che si basino o facciano riferimento a concetti quali “estremismo” o “estremismo religioso”, considerata la vaghezza di questi termini e il potenziale per un loro uso scorretto in modi eccessivamente discrezionali o discriminatori.
2. Laddove singoli credenti o gruppi di credenti siano coinvolti in attività criminali o illegali, gli Stati partecipanti non dovrebbero ascrivere la colpa alla comunità nel suo complesso e dovrebbero sanzionare solo i singoli interessati.
3. Gli Stati partecipanti dovrebbero offrire soluzioni e procedure adeguate affinché le comunità religiose o di fede ottengano uno status di personalità giuridica di tipo e livello tali da consentire loro di svolgere tutte le attività legate alla religione o alla fede, ove lo desiderino. Tuttavia, gli Stati partecipanti non dovrebbero rendere l’acquisizione dello status di personalità giuridica un pre-requisito per le comunità o gli individui per esercitare il diritto alla libertà di religione o di credo.
4. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che qualunque decisione di negare la personalità giuridica o di de-registrare una comunità religiosa o di credo sia conforme ai criteri stabiliti dall’articolo 18, paragrafo 3, dell’ICCPR.
5. Laddove si decida di negare la personalità giuridica o di de-registrare una comunità religiosa o di fede, gli Stati partecipanti dovrebbero fornire alla comunità in questione una decisione motivata che indichi le ragioni specifiche del diniego o della de-registrazione.

6. Nel comunicare le decisioni di diniego della personalità giuridica o di cancellazione di una comunità religiosa o di fede, gli Stati partecipanti dovrebbero evitare espressioni che potrebbero essere percepite come stigmatizzanti per la comunità religiosa o di fede in questione. Dovrebbero inoltre adottare misure attive (come la sensibilizzazione, l'educazione e l'incoraggiamento del dialogo interreligioso e interconfessionale) per fronteggiare qualsiasi sospetto, sfiducia, intolleranza o discriminazione nei confronti della comunità, al fine di garantire la convivenza pacifica e la sicurezza.
7. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che le decisioni di diniego della personalità giuridica o di cancellazione di una comunità religiosa o di credo siano soggette a un efficace processo di riesame e di appello.

#### *Comunità religiose o di fede*

8. Le comunità religiose o di credo sono incoraggiate a contribuire agli sforzi per garantire la sicurezza nelle rispettive società, impegnandosi ad instaurare un dialogo aperto, costruttivo e fiducioso con le autorità dello Stato e le altre parti interessate.

#### *Società civile*

9. Si incoraggiano le organizzazioni della società civile a impegnarsi in attività di advocacy per garantire che la legislazione e le politiche sulla registrazione e sulla personalità giuridica, come pure le pratiche, siano in linea con gli standard internazionali.

#### 4.2. “DISCORSO E LETTERATURA “ESTREMISTA” E SICUREZZA

I discorsi ritenuti “estremisti” di singoli credenti o leader di comunità religiose o di fede possono essere considerati una minaccia per la sicurezza. Al fine di tutelarsi dai danni che tali discorsi possono causare, alcuni Stati partecipanti all’OSCE hanno adottato misure che li criminalizzano e/o li censurano. Sono state espresse anche preoccupazioni sul fatto che alcune forme di letteratura religiosa (sia online che offline), compresi i testi sacri, possano minacciare la pace e la sicurezza a causa di contenuti presumibilmente “estremisti”. Si suppone che tale materiale inciti alla violenza, contenga immagini o linguaggio violento, o faccia affermazioni di assolutismo o superiorità religiosa. Di conseguenza, gli Stati possono emanare misure che vietano o censurano determinati materiali religiosi o ne proibiscono l’importazione e la distribuzione. La valutazione di “esperti” nominati dal governo è stata a volte utilizzata per determinare se i testi religiosi siano o meno dottrinalmente validi o se si tratti di materiale “estremista”.

#### *L’espressione religiosa è tutelata dalla libertà di opinione e di espressione e dalla libertà religiosa o di credo?*

L’espressione religiosa è protetta sia dal diritto alla libertà di opinione e di espressione sia dal diritto alla libertà di religione o di culto. Entrambe le libertà sono fondamentali per le società democratiche. Sono diritti interdipendenti e che si rafforzano a vicenda e “fungono da garanzie complementari della libertà di comunicazione.”<sup>72</sup> La libertà di esprimere le proprie convinzioni personali è fondamentale per il pluralismo che caratterizza le società democratiche e la comunicazione all’interno e tra le comunità religiose o di credo è un aspetto essenziale della libertà di religione o di credo.

---

72 Si veda: “Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo”, *op. cit.*, nota 29. pp. 13-14; Bielefeldt, H. Ghanea, N. & Wiener, M., *Freedom of Religion or Belief - An International Law Commentary*, pp. 481-506.

*Quali restrizioni legittime possono essere applicate all'incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza?*

Secondo il diritto internazionale, i diritti alla libertà di religione o di credo e alla libertà di espressione non attribuiscono il diritto di difendere convinzioni che incitino alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza nei confronti di altri. La libertà di professare un credo religioso è generalmente tutelata dal diritto internazionale dall'articolo 19 dell'ICCPR. L'articolo 19, paragrafo 2, stabilisce che l'esercizio del diritto alla libertà di espressione "comporta particolari doveri e responsabilità" ed elenca il rispetto dei diritti o della reputazione altrui e la protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico o della salute e della morale pubblica come motivi legittimi per limitarla. La libertà di espressione è anche influenzata dall'articolo 20, paragrafo 2, che prevede che gli Stati contraenti vietino la propaganda dell'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza. Gli standard internazionali, quindi, non vietano tutte le forme di incitamento all'odio. L'articolo 4(a) della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) e l'articolo 20(2) del Patto internazionale sui diritti civili e politici impongono agli Stati firmatari di arginare la propaganda dell'odio che incita alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza. Inoltre, l'articolo 4(a) della CERD proibisce anche la semplice "diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale" senza riferimento all'incitamento.

Il Piano d'azione di Rabat sul divieto di propaganda dell'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, è un testo non vincolante che ha comunque ricevuto un'ampia approvazione da parte della comunità internazionale. Il testo enumera sei fattori per determinare se un discorso costituisca "incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza" e sia abbastanza grave da giustificare misure legali restrittive. Questi sei criteri sono: il contesto, l'oratore (compresa la posizione dell'individuo

o dell'organizzazione), l'intento, il contenuto o la forma, la portata del discorso e la probabilità che si produca un danno (inclusa la sua immediatezza).<sup>73</sup>

Prima di criminalizzare, perseguire o imporre altri limiti intrusivi a un discorso religioso che appaia "estremista", le autorità dello Stato dovrebbero stabilire attentamente i fatti. Dovrebbero valutare le parole alla luce dei sei fattori sopra citati per determinare se costituiscono un incitamento a veri e propri atti di discriminazione, ostilità o violenza<sup>74</sup>. La formazione dei funzionari delle forze dell'ordine e della magistratura per comprendere e applicare il modello in sei parti stabilito nel Piano d'azione di Rabat può aiutare a determinare se la soglia dell'incitamento all'odio sia stata raggiunta. Solo i discorsi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 20(2) dell'ICCPR devono essere vietati. Inoltre, poiché tutte le restrizioni alla libertà di parola devono soddisfare le regole e le garanzie generali relative alle limitazioni ammissibili, anche quando si applica l'articolo 20(2), gli Stati firmatari devono giustificare

---

73 "Piano d'azione di Rabat sul divieto di propaganda dell'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza", in "Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani sul divieto di incitamento all'odio nazionale, razziale o religioso", Assemblea generale delle Nazioni Unite, 11 gennaio 2013, appendice, paragrafo 29, <<https://undocs.org/A/HRC/22/17/Add.4>>. Questo modello di valutazione in sei parti è stato approvato da vari esperti indipendenti e organismi di monitoraggio dei diritti umani, ad esempio nel "Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo (Affrontare le manifestazioni di odio religioso collettivo)", Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/HRC/25/58, 26 dicembre 2013, para. 58 <<https://undocs.org/A/HRC/25/58>>; e in " Raccomandazione generale 35: Lotta al discorso d'odio razziale", Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, UN Doc. CERD/C/GC/35, 12-30 agosto 2013, para. 15 <<http://undocs.org/en/CERD/C/GC/35>>. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo utilizza criteri simili per determinare se le dichiarazioni siano state fatte in un contesto politico o sociale teso; se tali dichiarazioni, interpretate in modo equo e viste nel loro contesto immediato o più ampio, possano essere viste come un appello diretto o indiretto alla violenza o come una giustificazione della violenza, dell'odio o dell'intolleranza; il modo in cui le dichiarazioni sono state fatte; la loro capacità - diretta o indiretta - di portare a conseguenze dannose; e la proporzionalità delle sanzioni - Perincek c. Svizzera [GC] ( Ricorso n. 1). Svizzera [GC] (Ricorso n. 27510/08, sentenza del 15 ottobre 2015), par. 204-208; Stomakhin vs. Russia, (Ricorso n. 52273/07, sentenza dell'8 ottobre 2018), par. 88-134, soprattutto par. 93. <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1827310>>.

74 Si veda Stomakhin c. Russia, (" Ricorso n. 52273/07", sentenza dell'8 ottobre 2018), par.93.

qualsiasi restrizione in stretta conformità con l'articolo 19(3).<sup>75</sup> A tal proposito, il Piano d'azione di Rabat suggerisce una scala graduale di risposte all'incitamento, in cui le misure di diritto penale dovrebbero essere l'ultima risorsa.<sup>76</sup>

### *Qual è il ruolo della letteratura religiosa?*

Nel 1989, gli Stati partecipanti all'OSCE confermarono che avrebbero rispettato il diritto dei singoli credenti e delle comunità di credenti di acquisire, possedere e utilizzare libri sacri e pubblicazioni religiose nella lingua di propria scelta, nonché altri articoli e materiali relativi alla pratica della religione o del credo. Si impegnarono inoltre a consentire alle comunità religiose, alle istituzioni e alle organizzazioni di produrre, importare e diffondere pubblicazioni e materiali religiosi.<sup>77</sup> La letteratura religiosa è un aspetto dell'espressione religiosa ed è ugualmente protetta sia dalla libertà di opinione e di espressione, sia dalla libertà di religione o di credo. Ogni interferenza con la produzione, l'importazione o la diffusione di tale letteratura può costituire una violazione di questi diritti umani e deve essere rigorosamente giustificata in linea con i criteri stabiliti dagli articoli 18(3) e 19(3) dell'ICCPR. Sebbene la "sicurezza nazionale" sia uno dei possibili motivi di limitazione della libertà di espressione, non è inclusa tra i motivi di limitazione dell'articolo 18(3), il che significa che la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere limitata per questo motivo.

---

75 "Commento generale 34: Articolo 19: Libertà di opinione e di espressione", Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, UN Doc. CCPR/C/GC/34, 11-29 luglio 2011, par. 52, <<https://undocs.org/en/CCPR/C/GC/34>>.

76 "Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo, par. 58, op. cit., nota 29. Si veda anche: "Piano d'azione di Rabat", appendice, par. 34, op. cit., nota 74.

77 Documento conclusivo di Vienna 1989, paragrafo 16.9. Inoltre, la "Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione basate sulla religione o sul credo" del 1981 stabilisce che la libertà di religione o di credo include la libertà di scrivere, pubblicare e diffondere pubblicazioni pertinenti (articolo 6, lettera d)) e di stabilire e mantenere comunicazioni con individui e comunità in materia di religione o credo a livello nazionale e internazionale (articolo 6, lettera i)).

Due questioni che emergono frequentemente in relazione alla letteratura religiosa sono che questa potrebbe contenere narrazioni e immagini violente e avanzare pretese di assolutismo e superiorità religiosa. Il rapporto tra letteratura religiosa e violenza è complesso, controverso e va oltre la portata di questa pubblicazione.<sup>78</sup> È chiaro, tuttavia, che il danno e la violenza sono sempre il risultato dell'azione umana. Su questa base, l'allora Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo ha osservato quanto segue:

*“è importante evitare visioni “essenzialiste” che falsamente associano la violenza all'essenza di certe religioni o alla religione in generale [...] [Gli autori di crimini violenti sono sempre esseri umani, non religioni in quanto tali. Sono gli esseri umani - individui, gruppi, leader di comunità, rappresentanti dello Stato, organismi non statali e altri - a invocare la religione o specifici principi religiosi allo scopo di legittimare, fomentare, diffondere o intensificare la violenza. In altre parole, la relazione tra religione e violenza non può mai essere diretta; presuppone sempre il coinvolgimento di esseri umani, cioè di individui o gruppi che creano attivamente tale connessione - o che la contestano”.*<sup>79</sup>

Lo sviluppo e la condivisione di interpretazioni che collochino queste narrazioni e immagini violente nel loro contesto storico, promuovendo il pensiero critico e fornendo una lettura a sostegno della dignità umana e dei diritti umani, sono molto più efficaci e rispettosi della libertà di espressione e della libertà di religione o di credo rispetto a vietare o censurare i testi religiosi o limitarne la circolazione.

La rivendicazione della verità è insita in molti credi religiosi o non, e può implicare l'idea che esista un'unica via o un unico modo per comprendere la verità e per vivere una buona esistenza in conformità con i requisiti che professano. Ciò può incoraggiare l'idea che una religione o un sistema di credenze, compresi i suoi insegnamenti sulla condotta etica e morale, sia superiore a un altro, il che può a sua volta essere

---

<sup>78</sup> Per un'analisi di qualsiasi connessione presunta tra religione e violenza, si veda il “Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo”, Assemblea generale delle Nazioni Unite, UN Doc A/HRC/28/66, 29 dicembre 2014, <<https://undocs.org/A/HRC/28/66>>.

<sup>79</sup> *Ibid.*, par. 15.

fonte di conflitto e insicurezza sociale. Nella misura in cui queste affermazioni non si traducono in espressioni che incitano alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza nei confronti di altri, fanno parte dell'espressione della diversità religiosa o di credo e sono protette dalla libertà di espressione e dalla libertà di religione o di credo.<sup>80</sup>

Il sanzionare le rivendicazioni di verità eserciterebbe un effetto di contenimento della libertà religiosa e di credo. Pertanto, le leggi che limitano o criminalizzano tali affermazioni di superiorità religiosa o di credo dovrebbero essere abrogate. A lungo termine, la libertà di religione o di fede, che include una forte dimensione comunicativa ed educativa, contribuisce a creare un ambiente in cui mettere in discussione, dibattere e valutare tali rivendicazioni, esponendole a diversi punti di vista e interpretazioni. Ciò può facilitare l'esplorazione di un terreno comune sia tra i singoli aderenti alla stessa religione o sistema di credenze, sia al di là dei confini religiosi o di credenza.

### *Gli esperti nominati dai governi rivestono un ruolo nella valutazione della letteratura religiosa "estremista"?*

Alcuni Stati partecipanti all'OSCE nominano esperti e si affidano al loro parere per decidere se i testi religiosi siano da considerarsi "estremisti". Viste le preoccupazioni che circondano l'uso di questo termine e la mancanza di consenso nella comunità degli esperti su come formulare criteri per l'interpretazione dei testi religiosi, le opinioni degli stessi non sono una base sufficientemente solida per misure volte a censurare o vietare testi sacri o opere dottrinali. Pertanto, il fatto di nominare esperti statali con il compito di fornire la corretta interpretazione di tale letteratura è estremamente problematico. La libertà di religione o di credo include il diritto delle comunità religiose o di fede di fornire una propria interpretazione autorizzata dei testi sacri o delle opere dottrinali della comunità. Le autorità dello Stato incaricate di valutare la letteratura religiosa

---

80 Per una trattazione della criminalizzazione delle rivendicazioni di superiorità religiosa, si veda: "Rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo Assemblea Generale delle Nazioni Unite, par. 66-68, UN Doc. A/HRC/31/18, 23 dicembre 2015 <<https://undocs.org/A/HRC/31/18>>.

dovrebbero tenere attentamente conto di queste interpretazioni e non anteporre automaticamente letture esperte degli stessi testi.

*Cosa si può fare per combattere una più ampia cultura della discriminazione, dell'odio e dell'intolleranza sulla base della religione o del credo?*

Gli Stati partecipanti all'OSCE hanno rilevato che “la discriminazione e l'intolleranza sono tra i fattori che possono provocare conflitti, i quali minano la sicurezza e la stabilità”,<sup>81</sup> e da molti anni sottolineano la necessità di misure efficaci volte a eliminare la discriminazione e l'intolleranza sulla base della religione e del credo.<sup>82</sup>

Le misure che possono contribuire positivamente a combattere la discriminazione, l'odio e l'intolleranza per motivi di religione o di fede includono misure di sensibilizzazione e di educazione, nonché il dialogo e la collaborazione interreligiosa e interconfessionale, insieme agli sforzi intrapresi dai media. Queste attività, che affrontano le cause profonde dell'intolleranza religiosa e contribuiscono a costruire la fiducia e la comprensione tra individui e comunità di religione e credo diversi, sono ancora poco utilizzate nell'area dell'OSCE, nonostante i numerosi impegni assunti in questi ambiti.<sup>83</sup>

I programmi di sensibilizzazione possono contribuire a informare la società in generale sulle comunità religiose o di culto e sui loro diritti umani. Promuovendo una maggiore comprensione e rispetto per le

---

81 “Strategia dell'OSCE per far fronte alle minacce alla sicurezza e alla stabilità nel ventesimo secolo”, OSCE, Maastricht 2003, paragrafo. 36.

82 Si vedano i relativi documenti e accordi dell'OSCE: Documento di Copenaghen 1990, Carta di Parigi 1990, “Documento di Helsinki: Le sfide del cambiamento 1992”, OSCE, “Documento della quarta riunione del Consiglio dei Ministri CSCE Roma 1995”, OSCE, Documento di Budapest 1994, Documento di Istanbul 1999, “Documento della nona riunione del Consiglio dei Ministri Bucarest 2001”, OSCE, “Documento della decima riunione del Consiglio dei Ministri di Porto 2002”, OSCE, (di seguito, “Documento di Porto 2002”), Documento di Maastricht 2003, Documento di Sofia 2004, Documento di Lubiana 2005, Documento di Bruxelles 2006, Documento di Madrid 2007, Documento di Helsinki 2008, Documento di Atene 2009, op. cit., nota 16, Documento di Kiev 2013, op. cit., nota 8.

83 Misure positive simili sono state proposte nel Piano d'azione di Rabat, appendice, parr. 23-29, op. cit., nota 74.

diverse religioni e fedi, questi programmi possono ridurre la possibilità di opinioni distorte e stereotipi negativi che agevolano e favoriscono l'insorgere di discriminazioni, ostilità e intolleranza nella società. Le autorità statali, i media, le istituzioni che si occupano di beni culturali, le istituzioni nazionali per i diritti umani, le organizzazioni della società civile, gli organismi interreligiosi e interconfessionali, i professionisti dell'istruzione e le stesse comunità religiose o di culto possono dare un contributo prezioso in questo campo.

L'educazione, in particolare quella ai diritti umani, è fondamentale per combattere la discriminazione e l'intolleranza basata sulla religione o sul credo.<sup>84</sup> È un processo che dura tutta la vita e non si limita all'istruzione scolastica formale. Per imparare a vivere bene insieme, sono necessari processi educativi che alimentino l'apprezzamento e il rispetto per la diversità e promuovano la tolleranza e la comprensione reciproca basate sul rispetto della dignità e dei diritti umani di ognuno, compresa la libertà di religione o di credo. Le scuole devono impartire le conoscenze, le informazioni e le competenze, comprese le capacità di pensiero critico, necessarie per affrontare la crescente diversità religiosa, di credo e culturale nell'area dell'OSCE.<sup>85</sup>

Le donne e le ragazze sono bersaglio indiscusso di dichiarazioni offensive o sprezzanti, di crimini d'odio e di attacchi più in generale sulla base della loro adesione a una specifica tradizione religiosa, spesso resa visibile dal loro abbigliamento o dai loro simboli religiosi. Queste donne subiscono una doppia discriminazione, basata sia sul genere che sulla religione. In questo senso, il sistema educativo dovrebbe promuovere

---

84 Si veda la pubblicazione congiunta OSCE/ODIHR e UNESCO *Addressing Anti-Semitism Through Education: Guidelines for Policymakers* (Varsavia: ODIHR, 2018), che suggerisce modi concreti per affrontare l'antisemitismo, contrastare i pregiudizi e promuovere la tolleranza attraverso l'istruzione, progettando programmi basati su un quadro di diritti umani, sull'educazione alla cittadinanza globale, sull'inclusività e sull'uguaglianza di genere <<https://www.osce.org/odihr/383089>>. Si vedano anche le Linee guida OSCE/ODIHR per gli educatori sulla lotta all'intolleranza e alla discriminazione contro i musulmani: *Addressing Islamophobia through Education* (Varsavia: ODIHR, 2011) <<https://www.osce.org/odihr/84495>>.

85 Cfr. "Documento finale della Conferenza Consultiva Internazionale sull'istruzione scolastica in relazione alla libertà di religione o di credo, alla tolleranza e alla non discriminazione", UN Doc. E/CN.4/2002/73, appendice <<https://undocs.org/E/CN.4/2002/73>>.

una comprensione più consapevole delle scelte che le donne e le ragazze compiono in generale, anche per quanto riguarda il modo in cui praticano il loro credo religioso.

Gli Stati partecipanti all'OSCE hanno riconosciuto l'importanza di un dialogo interreligioso e interconfessionale aperto e trasparente, nonché di partenariati per promuovere la comprensione tra individui di diversa estrazione religiosa o di fede e tra comunità religiose o di fede.<sup>86</sup> Questo aiuta a combattere l'intolleranza e la discriminazione sulla base della religione o del credo, contribuendo così a una maggiore sicurezza.<sup>87</sup>

Tutte le forme di comunicazione e scambio attraverso i confini della religione o del credo, ivi compreso il dialogo interconfessionale e interreligioso, rientrano nell'ambito della libertà di religione o di culto. Si tratta di un diritto umano universale e il dialogo interreligioso e interconfessionale richiede pertanto un approccio inclusivo che tenga conto dell'intera diversità delle comunità religiose o di credo presenti in una società, compresi i gruppi di recente costituzione e quelli numericamente più piccoli.

Gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a “promuovere e facilitare un dialogo e partenariati interreligiosi e interconfessionali aperti e trasparenti”.<sup>88</sup> È importante che qualsiasi iniziativa di dialogo promossa o favorita dagli Stati sia non discriminatoria e rispetti rigorosamente l'autonomia e la partecipazione volontaria delle comunità

---

86 Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha anche affermato che “la discussione pubblica e aperta delle idee, così come il dialogo interreligioso e interculturale, a livello locale, nazionale e internazionale, possono essere tra le migliori tutele contro l'intolleranza religiosa”. Risoluzione 16/18 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, UN Doc, A/HRC/ RES/16/18, 24 marzo 2011, par. 4, <<https://undocs.org/A/HRC/RES/16/18>>.

87 Riferimenti al dialogo interreligioso e interconfessionale si trovano in diversi impegni dell'OSCE, tra cui il Documento di Porto 2002, il Documento di Maastricht 2003, il Documento di Sofia 2004, il Documento di Lubiana 2005, il Documento di Helsinki 2008, il Documento di Kiev 2013, il “Documento finale della ventunesima riunione del Consiglio dei Ministri di Basilea 2014”.

88 OSCE, Consiglio dei Ministri, Decisione n. 3/13, op. cit., nota 8, e Consiglio dei Ministri OSCE, Dichiarazione n. 8/14, “Rafforzare gli sforzi per combattere l'antisemitismo”, Basilea 2014, invitano gli Stati partecipanti, tra l'altro, a “[p]romuovere e facilitare il dialogo e partenariati interculturali, interconfessionali e interreligiosi aperti e trasparenti.”

religiose o di credenti. Le comunità religiose o di credenti rimangono inoltre libere di avviare attività di dialogo interconfessionale e interreligioso di propria iniziativa, senza l'approvazione o il consenso dello Stato. Anche le organizzazioni della società civile hanno un ruolo nell'incoraggiare e sostenere il dialogo e i partenariati interconfessionali e interreligiosi.

Non esiste un approccio unico al dialogo interreligioso, che può realizzarsi in contesti formali e informali e a tutti i livelli: locale, nazionale e internazionale. Esistono numerosi esempi di fruttuose attività di dialogo formale che coinvolgono coloro che occupano posizioni di leadership nelle comunità religiose o di culto nell'area dell'OSCE. Tuttavia, il ruolo delle attività informali a livello di base nel promuovere la comprensione reciproca, la coesione sociale e la sicurezza rimane poco esplorato. Le attività di dialogo formali e informali dovrebbero essere considerate complementari ed entrambe dovrebbero essere prese in considerazione quando si elaborano strategie in questo ambito. Occorre inoltre compiere sforzi sistematici per garantire la piena e paritaria partecipazione delle donne e il coinvolgimento sostanziale e concreto dei giovani in tutte le iniziative interreligiose e interconfessionali, perché di solito sono scarsamente rappresentati in tali attività, il che significa che la loro voce ha meno probabilità di essere ascoltata.<sup>89</sup>

Anche i media, sia pubblici che privati, svolgono un ruolo importante nel modellare l'atteggiamento della società nei confronti della diversità religiosa o di credo. Nel rispetto della loro indipendenza e libertà, i media hanno l'obbligo primario di fornire informazioni accurate e descrizioni corrette delle comunità religiose o di credo. Condividendo narrazioni positive su tutte le comunità religiose o di credo ed evitando stereotipi negativi e discriminatori, i media possono contribuire a un dialogo sociale più tollerante e radicato nelle esperienze reali di individui e comunità, senza ignorare le sfide esistenti. I media sono infatti uno dei principali attori nello sviluppo di un dibattito pubblico critico sulla coesistenza tra popoli di religioni o fedi diverse.

---

89 Ad esempio, a Madrid 2007, gli Stati partecipanti hanno riconosciuto esplicitamente "l'importante ruolo che i giovani possono svolgere nel promuovere il rispetto e la comprensione reciproci tra culture e religioni".

L'importanza dei media è stata riconosciuta in una serie di impegni dell'OSCE,<sup>90</sup> che hanno anche incoraggiato “l'adozione di standard professionali volontari da parte dei giornalisti, l'autoregolamentazione dei media e altri meccanismi appropriati per garantire una maggiore professionalità, accuratezza e aderenza agli standard etici tra i giornalisti”.<sup>91</sup> Negli ultimi anni, lo spazio digitale è diventato un terreno di espressione dell'intolleranza e una piattaforma per l'incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza sulla base della religione o del credo. Per combattere questo fenomeno, è urgente adottare misure formative che promuovano la tolleranza, la comprensione e il rispetto dei diritti e delle libertà altrui sulle piattaforme dei social media.

---

90 Si vedano vari documenti OSCE: Documento di Istanbul 1999, Documento di Porto 2002, Documento di Lubiana 2005, Documento di Sofia 2004, Documento di Bruxelles 2006 e Documento di Madrid 2007.

91 Documento di Bruxelles 2006, par. 9, e Documento di Madrid 2007, par. 4. A questo proposito va sottolineata l'importanza e la rilevanza dei Principi di Camden sulla libertà di espressione e l'uguaglianza. I Principi di Camden sostengono l'uso della libertà di espressione, compresa la libertà dei media, per promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione nella società. Secondo il Principio 6: “tutti i mezzi di comunicazione di massa dovrebbero, come responsabilità morale e sociale, adottare misure per: (i) garantire che il loro personale sia diversificato e rappresentativo della società nel suo complesso; (ii) affrontare, per quanto possibile, questioni di interesse comune per tutti i gruppi della società; (iii) cercare una molteplicità di fonti e voci all'interno delle diverse comunità, piuttosto che rappresentare le comunità come blocchi monolitici; (iv) aderire a standard elevati di informazione che soddisfino standard professionali ed etici riconosciuti”. Si veda: “Principi di Camden sulla libertà di espressione e l'uguaglianza”, organizzazione dell'articolo 19, <[www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf](http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf)>.

## Raccomandazioni

### *Stati partecipanti*

1. Gli Stati partecipanti dovrebbero prendere in considerazione l'istituzione di programmi di sensibilizzazione sulle comunità religiose o di fede e sui loro diritti umani. Questi potrebbero essere sviluppati in collaborazione con le organizzazioni della società civile, le istituzioni nazionali per i diritti umani, le istituzioni per il patrimonio culturale, i media, i professionisti dell'istruzione e le comunità religiose o di fede.
2. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che i programmi scolastici forniscano informazioni imparziali e accurate a tutti i livelli sulla diversità delle religioni e dei credi, educando gli studenti all'importanza della tolleranza e del rispetto dei diritti umani. Il processo educativo dovrebbe anche fornire agli studenti di diversi contesti religiosi o di fede l'opportunità di interagire gli uni con gli altri, al fine di consentire loro di sperimentare la differenza e la diversità in modo naturale e significativo.
3. Gli Stati partecipanti sono invitati a promuovere e facilitare iniziative di dialogo e partenariato interreligioso e interconfessionale a tutti i livelli della società, nel rispetto dell'autonomia delle comunità religiose o di credo e della loro partecipazione volontaria a tali sforzi. Gli Stati dovrebbero fare in modo di riflettere la diversità esistente ed emergente delle comunità religiose o di credo e fare ogni sforzo per garantire la partecipazione paritaria di uomini e donne, nonché un coinvolgimento sostanziale e concreto dei giovani.
4. Gli Stati partecipanti dovrebbero incoraggiare e promuovere gli sforzi di dialogo informale a livello di base, dato il loro potenziale contributo agli sforzi per migliorare la comprensione reciproca e promuovere la tolleranza nella società.

5. Gli Stati partecipanti che prendono in considerazione misure per prevenire l'incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza per motivi di religione o di credo devono rispettare i propri obblighi relativi alla libertà di opinione e di espressione, nonché alla libertà di religione o di credo, ai sensi del diritto internazionale in materia di diritti umani. In particolare, gli Stati partecipanti devono rispettare le regole generali e le salvaguardie previste dall'articolo 18, paragrafo 3, e dall'articolo 19, paragrafo 3, dell'ICCPR in relazione alle limitazioni ammissibili e il requisito dell'articolo 20, paragrafo 2, dell'ICCPR di proibire la propaganda di odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza.
6. Gli Stati partecipanti sono esortati a formare i funzionari delle forze dell'ordine e la magistratura a comprendere e applicare il modello in sei parti stabilito nel Piano d'azione di Rabat (contesto; oratore; intento; contenuto o forma; portata del discorso; e probabilità che si verifichi un danno, compresa la sua immediatezza), al fine di determinare se la soglia dell'incitamento all'odio sia soddisfatta o meno.
7. Gli Stati partecipanti dovrebbero abrogare qualunque legge che imponga sanzioni contro le rivendicazioni di superiorità religiosa o di credo, poiché queste non costituiscono "estremismo".
8. Gli Stati partecipanti dovrebbero interrompere la consuetudine di affidarsi esclusivamente a esperti nominati dallo Stato per interpretare e valutare i testi sacri delle comunità religiose o di credo per individuare eventuali "estremismi".

9. Nel rispetto delle loro diverse strutture organizzative, dell'autonomia delle comunità religiose o di credo e della natura volontaria del loro impegno, gli Stati dovrebbero impegnarsi in modo proattivo e sistematico con tutte le comunità religiose o di credo all'interno della propria giurisdizione negli sforzi per promuovere la libertà di religione o di credo e la sicurezza per tutti. Gli Stati partecipanti dovrebbero stabilire canali di comunicazione permanenti e/o punti focali a livello nazionale, regionale e locale per creare fiducia con i rappresentanti delle diverse comunità religiose o di credo.

#### *Comunità religiose o di credo*

10. Le comunità religiose o di credo sono incoraggiate a impegnarsi nel dialogo e nei partenariati interconfessionali e interreligiosi.
11. Le comunità religiose o di credo sono incoraggiate a promuovere un maggiore coinvolgimento delle donne, con l'obiettivo di garantire una partecipazione paritaria alle attività di dialogo interreligioso e interconfessionale.
12. Le comunità religiose o di credo sono incoraggiate a favorire un maggiore coinvolgimento dei giovani, con l'obiettivo di garantire la loro partecipazione sostanziale e concreta alle attività di dialogo interreligioso e interconfessionale.
13. I leader delle comunità religiose o di credo dovrebbero pronunciarsi con fermezza e tempestività contro la propaganda d'odio che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, separando la comunità dai confratelli o dai co-credenti che si impegnano in tale propaganda.
14. Le comunità religiose o di fede sono incoraggiate a impegnarsi proattivamente e sistematicamente con le autorità dello Stato e le altre parti interessate negli sforzi per promuovere la libertà di religione o di credo e la sicurezza per tutti.

*Società civile*

15. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a contribuire allo sviluppo e all'attuazione di programmi di sensibilizzazione per informare la società nel suo complesso sulle comunità religiose o di fede e sui loro diritti umani.
16. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a utilizzare i social media per promuovere una cultura della tolleranza e della comprensione religiosa e a prevenire l'uso dei social media come piattaforma per l'incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza sulla base della religione o del credo.
17. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a impegnarsi sistematicamente con le autorità dello Stato, le comunità religiose o di fede e altre parti interessate negli sforzi per far progredire la libertà di religione o di credo e la sicurezza per tutti.
18. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a sostenere gli sforzi di coloro che occupano posizioni di leadership nelle comunità religiose o di fede che si esprimono contro la propaganda dell'odio che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza.
19. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a sostenere e assistere il dialogo e i partenariati interconfessionali e interreligiosi che combattono l'intolleranza e la discriminazione sulla base della religione o del credo, promuovono la comprensione e il rispetto reciproco tra individui e comunità di religioni o fedi diverse e promuovono la libertà di religione o di credo per tutti.
20. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a collaborare con i media e le altre parti interessate per sviluppare una cultura incentrata su un dibattito pubblico critico sulla coesistenza tra i popoli di diverse religioni o fedi.

21. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a contrastare la propaganda d'odio che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, esprimendosi a sostegno dei destinatari di tale odio.

#### *I media*

22. I media pubblici e privati sono incoraggiati a compiere ogni sforzo per aumentare il rispetto per la diversità religiosa e di credo, trasmettendo informazioni e rappresentazioni imparziali e accurate delle diverse religioni e fedi, e contrastando stereotipi e pregiudizi negativi.
23. I media sono incoraggiati a sviluppare linee guida e standard volontari, come i codici etici dei giornalisti per un'informazione imparziale e accurata, su questioni riguardanti la religione e il credo nelle loro società, e dovrebbero garantire che tali informazioni si basino su fonti affidabili e siano fondate su punti di vista diversi. I media sono invitati a diffondere ampiamente tali linee guida e a formare il personale interessato.

### 4.3. CONTROLLI, MONITORAGGIO E PERQUISIZIONI NEI LUOGHI DI CULTO E DI INCONTRO E SICUREZZA

I luoghi di culto e di incontro delle comunità religiose o di fede sono talvolta considerati ambienti di radicalizzazione che portano al terrorismo e al reclutamento in gruppi che professano la violenza. Gli Stati partecipanti possono rispondere a questa minaccia percepita della sicurezza in diversi modi, tra cui controllando, interrogando e sorvegliando quanti entrano ed escono dai luoghi di culto. Altre risposte includono spesso mandati di perquisizione che consentono alle autorità di raccogliere prove di attività illecite e, in alcuni casi, di condurre perquisizioni di carattere investigativo. Occasionalmente, i governi decidono di chiudere un luogo di culto per motivi di sicurezza.

*Qual è l'importanza dei luoghi di culto e di incontro alla luce della libertà di religione o di fede?*

La gestione autonoma, ivi inclusa la direzione e la regolamentazione di un luogo di culto o di assemblea, fa parte del diritto alla libertà di religione o di credo ed è un aspetto importante dell'autonomia delle comunità religiose o di fede.

La libertà di religione o di credo include un'importante dimensione istituzionale che conferisce ai luoghi di culto e di assemblea e al personale che li gestisce una posizione e un ruolo particolari nella vita della comunità religiosa o di fede. I luoghi di culto e di assemblea svolgono funzioni specifiche all'interno di tali comunità. Di solito, sono il luogo di incontro di una comunità di credenti e il luogo in cui si svolgono importanti cerimonie basate su queste credenze. Possono anche servire come luoghi di preghiera e di culto individuale e collettivo, di riflessione e di meditazione, nonché come sedi per una serie di attività educative, sociali, culturali, caritatevoli e umanitarie. Alla luce di ciò, è necessaria prudenza prima di intraprendere qualsiasi azione che possa influire sui luoghi di culto o di assemblea e sul personale della comunità religiosa o di fede che svolge funzioni al loro interno.

È inoltre importante riconoscere i diversi modi in cui uomini e donne possono esercitare la propria libertà religiosa o di credo nei luoghi di culto o di assemblea. Per esempio, in alcune comunità religiose o di fede, uomini e donne si incontrano e pregano insieme nello stesso spazio condiviso. In altre, uomini e donne si dedicano alla preghiera e al culto in aree diverse, separate per genere.

*Può essere opportuno limitare l'accesso o chiudere i luoghi di culto e di assemblea in risposta a una cattiva condotta individuale?*

La presunta condotta scorretta di un singolo non dovrebbe essere ricondotta a un'intera comunità religiosa o di fede. “Si dovrebbe fare attenzione a non inibire o interrompere le attività di una comunità religiosa solo a causa della cattiva condotta di alcuni dei suoi singoli fedeli. In questo modo si imporrebbe una sanzione collettiva all'intera comunità per azioni che, obiettivamente, dovrebbero essere attribuite a singoli individui”.<sup>92</sup>

Limitare l'accesso o chiudere un luogo di culto o di aggregazione non sarebbe giustificato come risposta necessaria o proporzionata a una cattiva condotta individuale, poiché queste misure sanzionerebbero l'intera comunità per le azioni di un singolo o di un piccolo gruppo di individui. Potrebbe anche essere controproducente dal punto di vista della sicurezza, date le conseguenze potenzialmente negative derivanti dal senso di esclusione e risentimento generato dalle azioni dello Stato.

La chiusura di luoghi di culto o di aggregazione potrebbe avere un effetto significativamente negativo sulla vivacità e sulla vitalità della comunità, compreso il suo contributo alla società in generale. Quando un luogo di culto o di aggregazione viene chiuso, la procedura deve quindi rispettare i rigorosi criteri stabiliti dal diritto internazionale sui

---

<sup>92</sup> *Linee guida sulla personalità giuridica delle comunità religiose o di fede, paragrafo 34, op. cit. 34, op. cit.; nota 20. Linee guida sulla libertà di associazione, paragrafo 236, op. cit., nota 30. Si vedano anche le Linee guida sulla protezione dei difensori dei diritti umani, OSCE/ODIHR, (Varsavia: ODIHR 2014), par. 209, <<https://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>>.*

diritti umani in materia di limitazioni al diritto alla libertà religiosa o di culto.

La gestione autonoma dei luoghi di culto o di aggregazione da parte delle comunità religiose o di fede richiede la fiducia da parte dello Stato che tale potere venga esercitato entro i limiti della legge. Un attento monitoraggio delle attività svolte in questi spazi è responsabilità della comunità religiosa o di fede in questione. Deve accertarsi che non vi siano segnali di una deriva verso l'intolleranza, l'ostilità o la violenza, salvaguardando così la comunità e la società in generale da eventuali rischi. Ciò include l'esercizio della dovuta vigilanza in relazione alla propaganda d'odio che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza e alle attività che rappresentano una vera e propria minaccia per la sicurezza da parte di chiunque frequenti il luogo di culto o di aggregazione. A questo proposito, è importante che coloro che ricoprono posizioni di leadership in una comunità religiosa o di credenti si esprimano con fermezza e tempestività contro la propaganda d'odio che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, dissociando la comunità dai suoi co-religionari o co-credenti che sostengono tali convinzioni.<sup>95</sup>

*In che modo possono essere effettuati controlli e verifiche? Costituiscono una violazione della libertà di religione o di credo?*

I controlli possono assumere forme diverse. Ad esempio, si possono controllare le persone che entrano o escono da un luogo di culto o di aggregazione, così come si possono condurre interviste personali, richiedere documenti identificativi, effettuare perquisizioni fisiche e installare e utilizzare metal detector.

I metodi di controllo di chi entra ed esce da un luogo di culto o di aggregazione includono l'uso di sistemi televisivi a circuito chiuso (CCTV), intercettazioni audio o altri dispositivi elettronici. Il controllo può essere temporaneo o permanente, palese o velato, limitato ai luoghi

---

<sup>95</sup> Dichiarazione di Beirut e i suoi 18 obblighi sulla "Fede per i diritti", Obbligo VII, <[www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf)>.

di lavoro o esteso anche alle abitazioni del personale religioso che svolge funzioni presso il luogo di culto.

Il controllo e le verifiche possono avere un impatto negativo sul godimento del diritto alla vita privata e familiare e, nel contesto di un luogo di culto, del diritto alla libertà religiosa o di credo. Tali attività devono quindi essere rigorosamente giustificate dalla legge. Ciò è particolarmente importante per quanto riguarda procedure come la sorveglianza segreta. Qualsiasi misura adottata deve essere conforme a tutti i principi internazionali sui diritti umani e alla legislazione nazionale.

Un criterio fondamentale a questo proposito è la proporzionalità. Qualsiasi tecnica investigativa speciale, come la sorveglianza segreta, dovrebbe essere utilizzata solo in ultima istanza e laddove vi siano fondate ragioni per ritenere che un grave crimine sia stato commesso, organizzato o in fase di organizzazione da parte di uno o più individui o di un individuo o gruppo di individui non ancora identificati.<sup>94</sup> Inoltre, quando tali misure vengono messe in atto, devono esserci garanzie adeguate ed efficaci contro gli abusi. Le operazioni di sorveglianza, in particolare, richiedono una supervisione indipendente, preferibilmente da parte di un giudice.

Dal punto di vista della libertà religiosa o di credo, queste misure, se eseguite senza la necessaria attenzione e sensibilità, possono facilmente compromettere la frequentazione di un luogo di culto o di aggregazione da parte dei membri di una comunità religiosa o di fede. I membri della comunità potrebbero essere riluttanti ad accettare forme di controllo come la perquisizione fisica e decidere di evitare del tutto di frequentare il luogo di culto o di aggregazione, per ansia o timore. Questo potrebbe limitare ingiustamente la loro libertà religiosa o di fede, che include il diritto di entrare o uscire liberamente dai luoghi di culto.

---

94 Per una discussione più approfondita, si veda: *Contrastare il terrorismo, proteggere i diritti umani: Manuale*, OSCE/ODIHR, (Varsavia: ODIHR, 2008), in particolare pp. 201-205, <<https://www.osce.org/odihr/29103>>; e *Diritti umani nelle indagini antiterrorismo: Un manuale pratico per gli ufficiali delle forze dell'ordine*, OSCE/ODIHR, (Varsavia: ODIHR, 2013), p. 34, <<http://www.osce.org/odihr/108930>>.

Considerando l'impatto delle misure di controllo e vigilanza sul godimento della libertà religiosa o di credo, gli Stati partecipanti dovrebbero rispettare scrupolosamente le condizioni stabilite per la limitazione di questo diritto e dimostrare sempre che queste misure sono realmente necessarie e proporzionate alla minaccia percepita per la sicurezza. Gli Stati dovrebbero garantire un'adeguata formazione delle autorità competenti incaricate di effettuare controlli e verifiche, sia in materia di alfabetizzazione religiosa che di libertà di religione o di credo, assicurando che acquisiscano le competenze necessarie per trattare con la dovuta sensibilità coloro che frequentano i luoghi di culto o di aggregazione. I funzionari pubblici dovrebbero inoltre avviare un dialogo con la comunità religiosa o di fede in questione prima di intraprendere le attività di controllo e sorveglianza e, per quanto possibile,<sup>95</sup> il controllo e la sorveglianza dovrebbero essere condotti con il consenso e la collaborazione della comunità.

Le informazioni e i dati ottenuti attraverso il controllo o la sorveglianza degli individui che frequentano un luogo di culto o di aggregazione devono essere necessari allo scopo per cui sono stati raccolti e non devono essere condivisi con terze parti non autorizzate dalla legge a ricevere, elaborare e utilizzare tale materiale. Inoltre, tali dati e informazioni devono essere conservati nel rispetto dei limiti di tempo previsti dalla legge e poi eliminati tempestivamente, in modo sicuro e protetto.<sup>96</sup>

### *In quali casi le perquisizioni sono opportune?*

---

95 Nel 2013 a Kiev, il Consiglio dei Ministri dell'OSCE ha invitato gli Stati partecipanti a promuovere il dialogo tra le comunità religiose o di fede e gli organismi statali, anche, se necessario, per quanto riguarda le questioni relative all'uso dei luoghi di culto e delle proprietà religiose; Risoluzione 3/13 del Consiglio dei Ministri di Kiev, op. cit., nota 8.

96 *Linee guida sulla protezione dei difensori dei diritti umani*, paragrafo 87, op. cit., nota 92. Si veda anche: "Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale", Consiglio d'Europa, CETS n. 108, 1 ottobre 1985, <[https:// www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108)>; e "Protocollo addizionale alla Convenzione per la tutela delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati personali," Consiglio d'Europa, CETS n. 1811, luglio 2004, <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/1811>>.

Secondo il diritto internazionale in materia di diritti umani, le restrizioni imposte dallo Stato dovrebbero interferire il meno possibile con la libertà di religione o di credo. La perquisizione di un luogo di culto o di incontro è una misura estrema che può turbare profondamente la vita dell'intera comunità religiosa o di fede e può minare la sua fiducia nello Stato come garante della correttezza e del rispetto delle comunità religiose o di fede. Pertanto, dovrebbe essere presa in considerazione solo come misura di ultima istanza.

I luoghi di culto o di aggregazione non sono esenti da perquisizioni qualora vi siano prove sufficienti che suggeriscano che all'interno degli stessi si stia commettendo o predisponendo un reato. Tuttavia, la perquisizione deve essere condotta in modo da avere il minor impatto possibile sulle attività svolte nel luogo di culto o di aggregazione. Inoltre, quando è possibile farlo senza vanificare lo scopo della perquisizione, le perquisizioni dovrebbero essere condotte con il consenso e la cooperazione dei responsabili del luogo di culto o di aggregazione e in loro presenza. Allo stesso tempo, le autorità dello Stato dovrebbero impegnarsi ad avviare un dialogo aperto e trasparente con le comunità religiose o di fede in questione<sup>97</sup>.

Le perquisizioni o i controlli delle persone che frequentano un particolare luogo di culto o di aggregazione possono essere necessari in circostanze specifiche per garantire la sicurezza ma, allo stesso tempo, possono generare conseguenze indesiderate. Queste possono includere la stereotipizzazione e la stigmatizzazione di intere comunità religiose o di fede, e l'instillazione di un senso di sfiducia reciproca tra le autorità dello Stato e coloro che frequentano tali luoghi di culto o di aggregazione. Di conseguenza, i membri delle comunità religiose o di fede possono provare un sentimento di disagio ed essere meno disposti a collaborare con le autorità dello Stato. Tale sfiducia può portare a una maggiore insicurezza nel medio e lungo termine.

---

97 Kiev Decisione MC 3/13, op.cit, nota 8.

*Quali considerazioni di genere devono essere fatte durante le attività di controllo, sorveglianza e perquisizione?*

Le misure di controllo e sorveglianza e le perquisizioni sollevano importanti questioni di genere. Ad esempio, i profili delle persone da sottoporre a controllo e sorveglianza quando frequentano un luogo di culto o di aggregazione possono basarsi su presupposti di genere stereotipati, discriminatori e non legati a reali timori per la sicurezza. In alcune situazioni, gli uomini sono bersagliati in modo sproporzionato per essere identificati e interrogati. In altri contesti, le donne possono essere colpite in modo eccessivo dalla richiesta di togliersi alcuni indumenti, ad esempio quelli che coprono il viso o il capo, a scopo identificativo. Come conseguenza di tali misure, è possibile che uomini e donne, per ragioni diverse e in occasioni diverse, si sentano scoraggiati a visitare luoghi di culto o di aggregazione. Ciò può influire anche sulla frequentazione dei membri del nucleo familiare, in particolare se le persone interessate hanno responsabilità genitoriali.

Alla luce di ciò, gli Stati che prevedono misure di controllo e sorveglianza e perquisizioni dovrebbero essere sensibili alle potenziali discriminazioni basate sul genere e cercare, in accordo con le comunità religiose o di fede, di evitarle o ridurle il più possibile. Come regola generale, le richieste di togliere capi di abbigliamento a scopo di identificazione o di perquisizione di sicurezza dovrebbero essere fatte e condotte solo da addetti alla sicurezza dello stesso sesso e in uno spazio privato e chiuso. Le autorità dello Stato devono anche garantire che le persone incaricate di perquisire gli spazi separati per genere all'interno dei luoghi di culto o di aggregazione siano anch'esse dello stesso sesso di coloro che li utilizzano.

## Raccomandazioni

### *Stati partecipanti*

1. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che le politiche riguardanti il controllo, la sorveglianza (ivi comprese le procedure di sorveglianza palese e segreta) e la perquisizione dei luoghi di culto e di aggregazione delle comunità religiose o di fede siano disciplinate da procedure appropriate e siano documentate e riviste a intervalli regolari. Anche le procedure di sorveglianza segreta dovrebbero essere rese pubbliche.
2. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che le politiche riguardanti il controllo, la sorveglianza e la perquisizione dei luoghi di culto e dei luoghi di incontro delle comunità religiose o di fede siano conformi ai relativi standard internazionali in materia di diritti umani e alla legislazione nazionale.
3. Le misure di controllo o sorveglianza nei luoghi di culto o di aggregazione dovrebbero essere adottate solo se strettamente necessarie e in ultima istanza, e dovrebbero essere il meno invasive possibile e proporzionate alla minaccia percepita.
4. Il controllo e la sorveglianza dei luoghi di culto o di aggregazione dovrebbero essere condotti, per quanto possibile, con il consenso e la collaborazione della comunità religiosa o di fede coinvolta. Prima di adottare tali misure, gli Stati dovrebbero dichiarare esplicitamente che non assimilano la violenza e le minacce alla sicurezza alla comunità religiosa o di fede.
5. Prima di adottare misure di controllo o sorveglianza sulle persone che frequentano un luogo di culto o di aggregazione, gli Stati partecipanti dovrebbero comunicare ai leader delle comunità religiose o di fede eventuali timori su individui sospettati di incitare alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza nel luogo di culto o di aggregazione.

6. Prima di effettuare controlli o verifiche nei luoghi di culto o di aggregazione, gli Stati partecipanti dovrebbero avviare un dialogo con le comunità religiose o di fede per determinare se sia possibile applicare prima misure meno invasive per affrontare efficacemente questioni legate alla sicurezza.
7. Una volta adottate le misure di controllo e sorveglianza, gli Stati dovrebbero garantire che siano accompagnate e seguite da un dialogo e da iniziative che ricostruiscano l'eventuale perdita di fiducia nelle istituzioni dello Stato da parte delle comunità.
8. Gli Stati partecipanti devono garantire che le autorità competenti incaricate di effettuare controlli, verifiche e perquisizioni nei luoghi di culto e di aggregazione siano formate in materia di alfabetizzazione religiosa e di libertà di religione o di credo. Le autorità dovrebbero assicurarsi di acquisire le competenze necessarie per trattare i frequentatori dei luoghi di culto o di aggregazione con la dovuta sensibilità e il rispetto della dignità di ognuno e della libertà di religione o di culto.
9. Gli Stati partecipanti dovrebbero elaborare una guida che definisca i principi che i funzionari delle forze dell'ordine e di sicurezza dovrebbero seguire quando svolgono attività di controllo, monitoraggio e perquisizione nei luoghi di culto e di riunione.
10. Gli Stati partecipanti devono garantire che le autorità competenti incaricate di svolgere attività di controllo, sorveglianza e perquisizione nei luoghi di culto e di aggregazione siano consapevoli e formate per affrontare potenziali questioni specifiche per uomini e donne, inclusi i diversi modi in cui potrebbero esercitare la propria libertà di religione o di fede in tali spazi.
11. Gli Stati partecipanti dovrebbero garantire che le persone coinvolte in misure di controllo, ispezione e perquisizione abbiano accesso a un'efficace procedura di ricorso.

12. Gli Stati partecipanti devono garantire che le informazioni e i dati ottenuti attraverso il controllo, la sorveglianza o la perquisizione delle persone che frequentano un luogo di culto o di incontro siano trattati in linea con gli standard internazionali applicabili in materia di raccolta, protezione e uso dei dati personali.
13. Date le significative conseguenze negative della chiusura di un luogo di culto o di aggregazione, gli Stati dovrebbero adottare questa misura solo in ultima istanza, se strettamente necessaria in base alle circostanze. Tali misure dovrebbero essere adottate solo dopo un'attenta considerazione, in accordo con la comunità religiosa o di fede in questione, di strategie alternative per affrontare i problemi legati alla sicurezza.

#### *Comunità religiose o di credo*

14. Le comunità religiose o di fede sono incoraggiate ad esercitare la dovuta vigilanza in relazione alla propaganda d'odio che costituisca un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza e alle attività che rappresentino una reale minaccia alla sicurezza da parte di chiunque frequenti il luogo di culto o di riunione.
15. I leader delle comunità religiose o di fede sono incoraggiati a pronunciarsi con fermezza e tempestività contro la propaganda d'odio che costituisca un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, dissociando la comunità dai confratelli o dai co-credenti che si impegnano in tale propaganda.

*Società civile*

16. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a sostenere gli sforzi di coloro che occupano posizioni di leadership nelle comunità religiose o di fede che si esprimono contro la promozione dell'odio che costituisca un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza.
17. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a contrastare la propaganda d'odio che costituisca un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, esprimendosi a sostegno dei destinatari di tale odio.

*I media*

18. I media dovrebbero evitare di spettacolarizzare o travisare determinati eventi all'interno delle comunità religiose o di fede. Ad esempio, l'adozione di misure di controllo, sorveglianza o perquisizione in un luogo di culto o di aggregazione non deve far pensare a un coinvolgimento di una comunità religiosa o di fede in attività illegali. I media dovrebbero fare ogni sforzo per ricercare e riferire in modo etico su tali questioni, al fine di non confondere gli atti di singoli o gruppi con le azioni di una comunità intera.

#### **4.4. LIMITAZIONI ALLA CONVERSIONE E RESTRIZIONI ALLE ATTIVITÀ DELLE COMUNITÀ RELIGIOSE O DI FEDE CHE ABBIANO COLLEGAMENTI ALL'ESTERO**

Nell'area OSCE, alcune comunità religiose o di fede impegnate nel tentativo di convertire gli altri attraverso la persuasione non coercitiva possono diventare oggetto di ostilità sociale. Gli Stati partecipanti possono quindi ritenere che tali attività siano di disturbo per l'ordine pubblico, l'armonia interreligiosa e la convivenza pacifica. In risposta, potrebbero adottare misure che limitano gli sforzi per convertire gli altri attraverso la persuasione non coercitiva o che rendono più complesso il diritto alla conversione. Il sospetto nei confronti di una nuova forma di pratica religiosa o di credo nella cultura locale può aumentare quando le comunità religiose o di fede ospitano missionari stranieri o hanno legami o casa madre al di fuori del Paese. In questi casi, le risposte di uno Stato possono includere misure come l'espulsione dei missionari stranieri.

##### *Che cos'è la persuasione non coercitiva?*

Questo documento utilizza l'espressione "persuasione non coercitiva" per riferirsi alla comunicazione e alle attività volte a convertire gli altri senza ricorrere alla violenza, all'intimidazione, alle minacce o ad altre forme illegali di pressione.<sup>98</sup> Il termine "proselitismo" non viene utilizzato in questo documento, poiché si tratta di un termine indefinito che implica connotazioni negative. Inoltre, il presente documento intende per missionario una persona la cui attività principale consista nel testimoniare e promuovere una religione tra individui e/o comunità che professano una religione diversa o nessuna religione, attraverso

---

<sup>98</sup> Per una discussione sull'espressione "persuasione non coercitiva", si veda "Rapporto del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo Assemblea generale delle Nazioni Unite", UN Doc. A/67/303, 13 agosto 2012, <<https://undocs.org/A/67/303>>.

l'insegnamento, la predicazione e altre attività. Le attività missionarie non sono limitate a particolari individui o a determinati gruppi o comunità.

### *Che cos'è il diritto alla conversione?*

Il diritto alla conversione, inteso come diritto di adottare, lasciare o cambiare la propria religione o il proprio credo, gode di una tutela assoluta nel diritto internazionale, in quanto riguarda la dimensione interiore della libertà di religione o di credo di un individuo (*forum internum*). Il diritto di cambiare religione o credo è riconosciuto specificamente anche negli impegni dell'OSCE.<sup>99</sup> Le disposizioni che mirano a limitare la conversione attraverso l'applicazione di sanzioni penali o civili o l'aggiunta di misure amministrative onerose, ad esempio richiedendo che i rappresentanti dello Stato siano notificati o autorizzino preventivamente le conversioni, vanno contro il carattere assoluto del diritto di adottare, lasciare o cambiare la propria religione o il proprio credo.

### *Che cos'è il diritto di esercitare una persuasione non coercitiva come parte della libertà religiosa o di credo e della libertà di espressione?*

Gli individui hanno il diritto di intraprendere una persuasione non coercitiva nell'ambito della libertà di religione o di credo. Il diritto di manifestare le proprie convinzioni religiose o non religiose include la libertà di cercare di persuadere altre persone sulla veridicità delle proprie convinzioni e sulla rilevanza di tali convinzioni e delle pratiche ad esse associate per una vita significativa e soddisfacente. Per molti credenti, infatti, condividere il proprio messaggio con gli altri è un imperativo religioso. Il diritto di persuadere gli altri in modo non coercitivo è anche tutelato dal diritto alla libertà di espressione, che comprende "la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, a prescindere dalle frontiere, oralmente, per iscritto o a mezzo

---

99 Documento di Copenaghen 1990, Documento di Kiev 2013.

stampa, sotto forma di arte o attraverso ogni altro mezzo di comunicazione a propria scelta.”<sup>100</sup>

La libertà di religione o di credo include anche il diritto di non avere una religione o un credo, di essere indifferenti nei confronti della religione o del credo e di rifiutare di essere esposti ad attività di conversione, tutti diritti che godono di una tutela assoluta come parte del *forum internum*.

Il diritto di tentare di persuadere gli altri su questioni religiose o di credo attraverso la comunicazione non è assoluto e può essere limitato in situazioni specifiche, ad esempio nel caso di individui particolarmente vulnerabili a causa della loro età (ad esempio, i giovani in un ambiente scolastico) o della loro disabilità mentale. Può anche sussistere una limitazione generale alla persuasione che equivale alla coercizione, e si possono applicare considerazioni speciali nei rapporti gerarchici in cui un subordinato si senta incapace di rifiutare l'invito di un superiore.

Tuttavia, i tentativi di uno Stato di distinguere tra attività di persuasione corrette e improprie sono difficili da realizzare e possono generare un effetto di repressione della comunicazione su questioni riguardanti la religione o il credo. Le limitazioni al diritto di esercitare un'attività di persuasione non coercitiva possono essere giustificate solo qualora soddisfino rigorosamente tutti i criteri stabiliti dall'articolo 18, paragrafo 3, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Ciò significa che “qualsivoglia limitazione richiede una base giuridica, deve perseguire uno scopo legittimo, deve essere definita in modo chiaro e ristretto, deve essere proporzionata e non deve essere attuata in modo discriminatorio”.<sup>101</sup> È importante che gli Stati forniscano una chiara prova empirica del fatto che determinate attività equivalgano a coercizione, altrimenti i semplici inviti pacifici a conversare su questioni religiose o di credo potrebbero essere criminalizzati o limitati.

---

<sup>100</sup> ICCPR Articolo 19.

<sup>101</sup> “Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo”, par. 28, op. cit., nota 98.

Il timore relativo agli sforzi di persuasione non coercitiva, in particolare se intrapresi da comunità religiose o di credo di più recente costituzione e numericamente più piccole, può essere sfruttato da esponenti politici per limitare indebitamente le attività legittime di tali comunità in nome della sicurezza e della stabilità sociale. Tali comunità possono essere accusate di mettere in pericolo la sicurezza sostenendo “verità alternative” e istanze religiose o di credo non gradite, ritenute un “insulto ai sentimenti religiosi” e incompatibili con i valori e le norme tradizionali della società in questione. Di conseguenza, possono essere soggetti a restrizioni inammissibili della loro libertà di religione o di credo. Gli individui o le comunità che si impegnano in sforzi non coercitivi per persuadere gli altri possono essere esposti a pregiudizi, sospetti e stereotipi negativi che possono portare a ostilità e violenza nei loro confronti.

Lo Stato ha il dovere di fornire un quadro giuridico e sociale in cui i diritti alla conversione e alla persuasione non coercitiva possano essere esercitati liberamente e pienamente. Ciò include il dovere di proteggere il diritto degli individui a convertirsi (adottare, abbandonare o cambiare religione o credo), nonché di proteggere gli individui e le comunità che si impegnano nella persuasione non coercitiva da violenza, intimidazione, molestie e discriminazione.

La libertà di religione o di credo dipende necessariamente dall'esposizione a nuove idee e dalla capacità di condividere e ricevere informazioni. Alla luce delle crescenti opportunità di comunicazione oggi esistenti, con i relativi cambiamenti nella risposta e nell'associazione che queste evocano, gli Stati e le altre parti interessate dovrebbero sforzarsi di promuovere la sicurezza e la coesione sociale fondate sul pluralismo religioso o di credo. Nel discutere le risposte degli Stati alle “inevitabili conseguenze del pluralismo”, la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha affermato che “il ruolo delle autorità in tali circostanze non è quello di rimuovere la causa della tensione eliminando il pluralismo, ma di garantire che i gruppi in concorrenza si tollerino reciprocamente.”<sup>102</sup>

---

102 *Serif c. Grecia*, Corte europea dei Diritti dell'Uomo, (Ricorso n. 38178/97, sentenza 14 dicembre 1999), par. 53.

Si noti inoltre che turbative dell'ordine pubblico, come i disordini, in risposta alle conversioni, possono derivare da una reazione di comunità religiose o di credo dominanti o influenti che possono sentirsi minacciate dall'emergere o dalla crescita di altre comunità. A tal proposito, gli Stati dovrebbero assicurarsi che le considerazioni sull'ordine pubblico non siano influenzate da esternazioni orchestrate o da reazioni eccessive a una presunta provocazione, che potrebbero portarli a limitare arbitrariamente o indebitamente una legittima manifestazione di libertà religiosa o di credo.

*Cosa può essere fatto per mitigare i problemi di sicurezza relativi a persone o religiosi stranieri che si impegnano in attività di conversione?*

Nella maggior parte dei casi, il coinvolgimento di individui o religiosi stranieri ("missionari stranieri") in attività di conversione non pone reali problemi di sicurezza, anche se questi sono considerati più persuasivi nella loro comunicazione o influenti rispetto ai singoli credenti locali.

A determinati individui non dovrebbe essere proibito di entrare e vivere in un Paese a causa della loro religione o delle loro convinzioni, a meno che l'individuo non abbia un chiaro passato di attività di conversione coercitiva, di impegno nella difesa dell'odio che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, o a meno che non si dimostri che stia pianificando di intraprendere tali attività nel Paese. Qualora sia necessario un visto, le norme che regolamentano i viaggiatori sono in genere ampie e dettagliate, consentendo di verificare il comportamento del richiedente nel proprio Paese. In genere, tali misure sono sufficienti per affrontare qualsiasi problema relativo a persone straniere, compresi i religiosi. Un maggiore controllo delle singole domande di visto può anche essere utilizzato per affrontare i problemi di sicurezza, ma un divieto generale di visita di tutti i religiosi stranieri non soddisferebbe il requisito della necessità.

## Raccomandazioni

### *Stati partecipanti*

1. I timori degli Stati partecipanti in materia di sicurezza non dovrebbero essere utilizzati per limitare il diritto degli individui a convertirsi (adottare, abbandonare o cambiare religione o credo), tutelato dal diritto internazionale in termini assoluti. Le misure penali, civili e amministrative che impediscono o rendono difficile la conversione dovrebbero dunque essere abrogate.
2. Gli Stati partecipanti devono garantire che i convertiti siano protetti da violenze, molestie, intimidazioni o discriminazioni, in modo da poter esercitare pienamente la propria libertà religiosa o di credo.
3. Gli Stati partecipanti devono garantire che qualunque limitazione al diritto degli individui e delle comunità religiose o di fede di impegnarsi in atti di persuasione non coercitivi risponda a tutti i criteri stabiliti dall'articolo 18, paragrafo 3, dell'ICCPR (ad esempio, qualora vi siano prove che tali attività siano intraprese in modo coercitivo o che equivalgano all'incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza).
4. Gli Stati partecipanti sono incoraggiati a sostenere gli sforzi delle comunità religiose o di fede per superare i dubbi e le tensioni relativi alle attività di conversione attraverso il dialogo e le attività di cooperazione.
5. Gli Stati partecipanti devono garantire che i funzionari delle forze dell'ordine e di sicurezza e altri funzionari pubblici ricevano una formazione e un orientamento adeguati per assicurarsi che rispettino il diritto degli individui a convertirsi e i loro tentativi di convertire gli altri attraverso una persuasione non coercitiva.

6. Gli Stati partecipanti non devono limitare l'ingresso o la residenza di persone straniere in un Paese, ivi inclusi i religiosi, a causa della loro religione o del loro credo, a meno che non abbiano una storia accertata di attività di conversione coercitiva, di impegno nella difesa dell'odio che costituisca un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, o di prove che dimostrino che stanno pianificando di impegnarsi in tali attività in quel Paese. Qualunque restrizione o revoca dei diritti d'ingresso o di soggiorno deve avvenire nel pieno rispetto della legislazione nazionale.

#### *Comunità religiose o di fede*

7. Le comunità religiose o di fede, compresi i leader delle comunità, dovrebbero riconoscere che la conversione è parte integrante della libertà di religione o di credo e gode di una protezione assoluta, così come la scelta di sostituire il proprio credo religioso con opinioni atee o agnostiche, e viceversa.
8. I leader delle comunità religiose o di fede dovrebbero evitare di chiedere una limitazione del diritto di convertire gli altri con il pretesto di preservare i valori tradizionali o di garantire la coesione sociale.
9. Le comunità religiose o di fede sono incoraggiate a sviluppare metodi di comunicazione della propria religione o del proprio credo che siano rispettosi della libertà di religione o di credo altrui e che siano sensibili al contesto culturale e sociale in cui si svolgono, e a preparare i singoli credenti a comunicare in modi che siano rispettosi delle scelte altrui.
10. Le comunità religiose o di credenti, o gli organismi o i consigli interreligiosi, sono incoraggiati a sviluppare codici di condotta volontari o principi guida su come condividere la propria religione o il proprio credo in modo non coercitivo.

11. Le comunità religiose o di credo sono incoraggiate a risolvere ogni questione o tensione relativa alle attività di conversione attraverso il dialogo e le attività di cooperazione a livello formale e informale. Gli Stati sono incoraggiati a sostenere questi sforzi.

#### *Società civile*

12. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a sostenere gli sforzi delle comunità religiose o di fede volti a risolvere eventuali questioni o tensioni relative alle attività di conversione attraverso il dialogo e le attività di cooperazione.
13. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a sostenere gli sforzi delle comunità religiose o di fede per sviluppare codici di condotta volontari o principi guida su come condividere la propria religione o il proprio credo in modo non coercitivo.
14. Le organizzazioni della società civile sono incoraggiate a porre attenzione alla condizione dei convertiti che sono a rischio di violenza, molestie, intimidazioni o discriminazioni e a offrire un sostegno adeguato affinché siano liberi di esercitare pienamente la propria libertà di religione o di credo.

#### *I media*

15. I media pubblici e privati sono incoraggiati a fornire informazioni imparziali e accurate sulle attività di conversione, ivi compresi i diritti dei convertiti a esercitare la propria libertà di religione o di credo.

