



# Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978

D. Milani



**Religione e sicurezza integrata**

ISSN 0394-2732

D. Romano - M. Ventura - G. Fattori - D. Curtotti - P. Annicchino - V. Ricciuto - T.F. Giupponi  
E. Gianfrancesco - G. Tropea - A. Vendaschi - I. Ruggiu - A. Pin - G. Corso - N. Marchei - F. Alicino  
D. Milani - A. Casiere - I.A. Caggiano - P.B. Helzel - S. Amato - A. Benzo - S. Baldassarre

# Discorsi di odio e letteratura estremista: un focus sul caso di studio FoRB 4.2 guardando all'Italia\*

**Daniela Milani**

*Professoressa Ordinaria di Diritto ecclesiastico e canonico, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria", Università degli Studi di Milano*

## ABSTRACT

**Il presente contributo intende indagare come la sfida della sicurezza integrata che è stata promossa con le Linee Guida OSCE su Libertà di religione o convinzione e sicurezza del 2019 sia stata affrontata all'interno dell'ordinamento giuridico italiano. Tale indagine viene declinata con specifico riguardo ai discorsi e alla letteratura estremista; una delle quattro questioni, comuni all'area OSCE, in cui il collegamento tra sicurezza, libertà di religione o di convinzione è *forefront*.**

## SOMMARIO

1. Premessa – 2. Il perdurare della questione definitoria – 3. L'altra faccia della medaglia: i discorsi d'odio contro i musulmani – 4. La sfuggente affidabilità degli indicatori – 5. Il nodo della collaborazione/dialogo tra gli Stati e le comunità di religione o convinzione, con specifico riferimento alla letteratura religiosa.

## 1. Premessa

Come opportunamente rilevato all'indomani del loro varo le Linee Guida OSCE su Libertà di religione o convinzione e sicurezza (FoRB), che sono state

\* Elaborato nell'ambito delle ricerche del progetto PRA-HE 2021 "Re.co.se - Religion and Comprehensive Security" finanziato dall'Università degli Studi di Foggia (bando PRA\_HE 2021 UNIFG finanziato dall'Unione europea mediante il programma Next Generation EU e dal programma MUR-Fondo Promozione e Sviluppo-DM 737 del 2021).

adottate nel 2019, rappresentano uno snodo di particolare importanza nell'evoluzione dei rapporti tra sicurezza e religione all'interno dello spazio di cooperazione disegnato dagli Accordi di Helsinki del 1975<sup>1</sup>.

I timori legati alla radicalizzazione violenta di matrice religiosa, che sono stati innescati dagli attacchi alla Torri Gemelle dell'11 settembre, hanno plasticamente evidenziato il rischio dell'adozione da parte degli Stati di politiche securitarie volte a comprimere inopportuno, se non indebitamente, l'esercizio della libertà di religione o di convinzione in nome di superiori esigenze di pubblica sicurezza.

Tuttavia «ogni essere umano» – ci ricordano le Linee Guida – «ha il diritto alla sicurezza della persona nonché il diritto alla libertà di religione o di convinzione. Gli Stati Partecipanti hanno anche la responsabilità primaria di proteggere questi diritti e di garantirli a tutti nei rispettivi ordinamenti sulla base del principio della parità di trattamento»<sup>2</sup>.

Per scongiurare l'eventualità di un conflitto tra sicurezza e religione le Linee Guida FoRB promuovono un approccio integrato alla questione che, coerente con la nozione multidimensionale di sicurezza, connaturata all'OSCE, considera tali diritti non solo complementari e interdipendenti fra loro, ma anche chiamati a collaborare per perseguire obiettivi comuni<sup>3</sup>. In questa peculiare prospettiva la libertà di religione o di convinzione non è alternativa alla sicurezza, o in competizione con essa, ma ne è parte integrante, in quanto contribuisce a soddisfare un bisogno fondamentale dell'essere umano, ovvero sia «il diritto ad avere una propria visione del mondo», traendo in parallelo un beneficio «dall'espressione dei diversi punti di vista»<sup>4</sup>.

Peraltro, la sfida di una sicurezza integrata (che non persegue indebitamente una maggiore sicurezza, sacrificando la libertà religione o di convinzione) non interessa solamente gli Stati, ma – come si evince dall'esame delle rac-

<sup>1</sup> M. VENTURA, *Religione e sicurezza all'alba del terzo millennio*, in G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza con la prima traduzione italiana delle Linee Guida OSCE 2019 su Libertà di religione o convinzione e sicurezza*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. IX.

<sup>2</sup> Linee Guida OSCE 2019, Introduzione, p. 216 della traduzione italiana.

<sup>3</sup> Cfr. S. FERRARI, *La sinergia tra libertà religiosa e sicurezza nelle Linee Guida OSCE 2019*, in G. FATTORI, *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., p. XI ss.

<sup>4</sup> Linee Guida OSCE 2019, par 1, p. 218 della traduzione italiana.



comandazioni formulate nelle Linee Guida FoRB – anche le comunità di fede, la società civile e i *media*, nell’orizzonte condiviso di uno sviluppo sostenibile e partecipato.

Tuttavia, trattandosi di Linee Guida, i principi, le raccomandazioni e gli orientamenti in esse formulati sono – come noto – sprovvisti di valore precettivo. A distanza di qualche anno dalla pubblicazione delle Linee guida FoRB pare dunque interessante sondarne l’impatto sugli ordinamenti degli Stati membri e, più in particolare, su quello giuridico italiano. Lo faremo esaminando il caso di specie dei discorsi e della letteratura estremista; una delle quattro questioni, comuni all’area OSCE, in cui il collegamento tra sicurezza, libertà di religione o di convinzione è, a giudizio degli estensori delle Linee Guida, *forefront*<sup>5</sup>. I cosiddetti “discorsi estremisti” sono infatti comunemente considerati una minaccia alla sicurezza, così come «alcune forme di letteratura religiosa [...], tra cui rientrano i testi sacri che presentano un contenuto apparentemente “estremista”»<sup>6</sup>.

Nel merito quattro sono gli aspetti su cui si ritiene prioritario soffermare l’attenzione: il perdurare della questione definitoria; l’altra faccia della medaglia: i discorsi d’odio contro i musulmani; la sfuggente affidabilità degli indicatori; il nodo della collaborazione/dialogo tra gli Stati e le comunità di religione o convinzione, con specifico riferimento alla letteratura religiosa.

## 2. Il perdurare della questione definitoria

Nell’illustrare il punto delle Linee Guida FoRB dedicato alla libertà di pensiero religioso, in rapporto al problema dei discorsi e delle pubblicazioni a contenuto estremista, Gabriele Fattori ha già posto in evidenza le criticità connesse all’assenza di una definizione di estremismo religioso comunemente accettata a livello internazionale<sup>7</sup>. Tale circostanza – osserva Gabriele Fattori – può «esporre all’arbitrio dei decisori l’espressione religiosa, tutelata sia dalla libertà di opinione e di espressione, sia dalla libertà di religione o convinzione»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. pp. 242-257 della traduzione italiana.

<sup>6</sup> *Ivi*, pp. 242-243.

<sup>7</sup> G. FATTORI, *Libertà religiosa è sicurezza. Le Linee Guida OSCE-ODIHR 2019 su «Libertà di religione o convinzione e sicurezza»*, in *Coscienza e Libertà*, 61/62, 2021, p. 61.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Con ciò non si nega naturalmente che la libertà di espressione religiosa incontra limiti e restrizioni. Le Linee Guida FoRB ci ricordano infatti che a norma dell'articolo 19 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) tale libertà comporta doveri e responsabilità speciali. Di conseguenza può essere sottoposta a quelle restrizioni che, espressamente previste dalla legge, sono necessarie a garantire il rispetto dei diritti o della reputazione altrui, nonché la salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute e della morale. Analogo divieto grava su qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza (art. 20 ICCPR). L'articolo 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) proibisce poi la diffusione di idee basate sulla superiorità o l'odio razziale.

Tuttavia – e questo è il punto – gli *standard* internazionali «non vietano qualsiasi forma di promozione dell'odio»<sup>9</sup>, bensì solo quelle che costituiscono istigazione ad atti di discriminazione, ostilità o violenza<sup>10</sup>. Stante quanto appena osservato, l'assenza di una definizione condivisa di estremismo religioso – per tornare al punto di partenza – lascia inevitabilmente scoperto un nervo sensibile; a maggior ragione se letta in combinato disposto con le fattispecie dei “reati di pericolo” che sono stati introdotti per far fronte all'emergenza securitaria e si caratterizzano per la circostanza di anticipare notevolmente la soglia della tutela rispetto alla lesione materiale del bene giuridico protetto<sup>11</sup>.

La questione diventa ancora più complessa quando si considera che estremismo non è l'unico termine comunemente impiegato per descrivere situazioni di pericolo idonee ad azionare limiti o restrizioni nei confronti della libertà

<sup>9</sup> Cfr. p. 244 della traduzione italiana.

<sup>10</sup> Più diffusamente sul punto C. CIANITTO, *Tra libertà religiosa e insulto: quando la parola ferisce*, in S.V. PARINI (a cura di), *Parole pericolose. Conflitto e bilanciamento tra libertà e limiti. Una prospettiva trasversale. Atti del workshop tenutosi il 25 marzo 2021, presso l'Università degli Studi di Milano*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 49 ss. Inoltre ID., *Quando la parola ferisce. Blasfemia e incitamento all'odio religioso nella società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2016. Si veda anche J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>11</sup> Sul punto sia consentito rinviare al capitolo di G. SALCUNI, *Il diritto penale*, in G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., p. 95 ss.; inoltre ad A. NEGRI, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica. Sfide giuridiche per l'ordinamento democratico*, Carocci editore, Roma, 2022, p. 63 ss., nonché alla bibliografia ivi indicata.



di religione o di convinzione. L'estremismo religioso si intreccia infatti con almeno altri due termini/concetti comunemente impiegati per identificare la *ratio agendi* della violenza terroristica: il fondamentalismo e la radicalizzazione.

Sulle differenze esistenti tra fondamentalismo, estremismo e radicalizzazione religiosa si è ampiamente interrogato Alessandro Negri che, in una recente monografia sulla radicalizzazione violenta di matrice religiosa, ha opportunamente rilevato come questi tre termini/concetti, ancorché spesso invocati come sinonimi in contesti simili, non possano considerarsi equivalenti<sup>12</sup>. E, in definitiva, come solo la radicalizzazione, implicando l'idea di una religiosità totalitaria, che disconosce la dignità altrui, ponga la questione della sicurezza<sup>13</sup>. Alessandro Negri invita però anche a operare un'ulteriore distinzione fra radicalizzazione semplice e radicalizzazione violenta. Radicalizzazione semplice sarebbe quella di chi «è ancora in grado di discernere il piano delle convinzioni personali da quello dell'azione che ne consegue»<sup>14</sup>; radicalizzazione violenta sarebbe invece la condizione di chi «è disposto a manifestare materialmente il proprio disprezzo ricorrendo a comportamenti con esso coerenti»<sup>15</sup>.

L'assenza di chiarezza, prima ancora che definitoria concettuale, si traduce poi, nell'ordinamento giuridico italiano, in un sistema di previsioni che affrontano la questione della prevenzione e del contrasto alla radicalizzazione in modo frammentario, se non a tratti incoerente. Tanto da confluire in differenti definizioni/fattispecie che sul versante del diritto penale, penitenziario e amministrativo, si traducono in altrettanti interventi, i quali, nel loro complesso, denunciano non solo una mancanza di visione generale, ma anche il limite di un approccio sommario.

Con quali conseguenze è lecito domandarsi non solo sul versante della sicurezza, ma su quello più generale delle politiche faticosamente chiamate a gestire la convivenza tra persone che hanno origini, convinzioni, storie e tradizioni profondamente diverse fra loro. Politiche che, sebbene non debbano

<sup>12</sup> A. NEGRI, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica*, cit., p. 22 ss.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 30.

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 102.

<sup>15</sup> *Ibidem*.



essere di breve periodo, sono spesso in balia delle maggioranze di Governo di turno, esprimendo in modo contingente differenti modelli di Paese e, ancor prima, di società.

### **3. L'altra faccia della medaglia: i discorsi d'odio contro i musulmani**

Se nel considerare i discorsi d'odio e la letteratura estremista viene naturale, nel contesto in cui ci muoviamo, pensare alle manifestazioni di livore lanciate dai musulmani contro gli "infedeli", altrettanto doveroso è considerare l'altra faccia della medaglia dell'estremismo religioso, vale a dire, le espressioni di intolleranza che vengono rivolte contro i musulmani e l'Islam, soprattutto all'indomani degli attentati.

Seguendo un modello comportamentale ormai consolidato, le reazioni sollevate dagli attacchi terroristici generano infatti ogni volta dei picchi nelle manifestazioni di intolleranza contro il mondo islamico. In queste occasioni la "guerra al terrore" si amalgama con le difficoltà economiche, l'ansia di preservazione dell'identità e della cultura nazionali, finendo così per acuire un risentimento che viene già nutrito, pressoché quotidianamente, dagli stereotipi, dal linguaggio intollerante dei media e da una certa narrazione politica.

I musulmani non sono solo oggetto di molestie verbali o attacchi violenti, ma anche di profilazioni religiose e programmi di monitoraggio, come negli istituti di pena, dove il contrasto alla radicalizzazione violenta di matrice religiosa viene perseguito dall'amministrazione penitenziaria vagliando le condotte dei detenuti sulla base di indicatori che sono intimamente connessi con la tradizione culturale e la professione di fede<sup>16</sup>. Molti musulmani vedono anche ridursi l'opportunità di occupazione, alloggio, istruzione e integrazione, ma soprattutto il diritto a esercitare pubblicamente la propria fede a causa degli ostacoli che, per motivi di sicurezza, vengono frapposti all'apertura di luoghi di aggregazione e di culto<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Sulle criticità sollevate dal ricorso a questi indicatori si veda infra il paragrafo 4.

<sup>17</sup> Cfr. in proposito N. MARCHEI, *Il «diritto al tempio». Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, ESI, Napoli, 2018. A ciò si aggiungano i problemi sollevati dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 117/2017 alle associazioni di promozione sociale (APS) in sede di riforma del Terzo Settore. La disciplina delle APS (l. n. 383/2000) presentava in effetti prima di questa riforma profili di versatilità tali da consentire alle minoranze religiose, in genere, e alle comunità musulmane, in specie, di contemplare nel proprio statuto il perseguimento di finalità



Già nel 2002 il Consiglio dei ministri dell'OSCE tenutosi a Porto, dopo aver condannato la recrudescenza di atti di discriminazione e violenza nei confronti dei musulmani, ha inteso rifiutare con fermezza l'identificazione del terrorismo e dell'estremismo con qualsiasi religione o cultura<sup>18</sup>.

A Kiev, nel 2013, il Consiglio dei ministri ha poi chiesto ai governi dell'OSCE

spirituali e, soprattutto, di derogare, quanto meno in una primissima fase, alla normativa urbanistica. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS) con nota n. 3734 del 15 aprile 2019, D.lgs. 117/2017. Attività di culto ([www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2019/Nota-prot-3734-del-15042019-relativa-alle-attivita-di-culto.pdf](http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2019/Nota-prot-3734-del-15042019-relativa-alle-attivita-di-culto.pdf)) ha poi chiarito che «qualora un locale (fosse anche la sede di un'associazione di promozione sociale) venga adibito in maniera sistematica e organizzata allo svolgimento di celebrazioni religiose o altre attività di culto» ciò deve avvenire «in assenza di deroghe rispetto alla ordinaria normativa urbanistica in materia di destinazione d'uso». Si è invece spinta ben oltre questa precisazione, andando contro la stessa nozione di Ente Religioso Civilmente Riconosciuto (ERCR) accolta dalla riforma del Terzo Settore e sollevando al contempo dubbi di legittimità costituzionale, la proposta di legge presentata dall'Onorevole Foti e altri il 17 marzo 2023. Tale proposta, volta a modificare l'articolo 71 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, in materia di compatibilità urbanistica dell'uso delle sedi e dei locali impiegati dalle associazioni di promozione sociale per le loro attività, intende infatti escludere dalle disposizioni derogatorie di cui all'art. 71, comma 1 le «associazioni di promozione sociale che svolgono, anche occasionalmente, attività di culto di confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato non sono regolati sulla base di intese, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione» (<http://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1018.19PDL0028930.pdf>). Cfr. inoltre MLPS, nota n. 4581 del 6 aprile 2023, Articoli 21, 26 e 35 del Codice del Terzo Settore. Coerenza e ragionevolezza nei riferimenti all'ispirazione confessionale degli Enti del Terzo Settore ([www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2023/Nota-n-4581-del-06042023-Artt-21-26-35-CTS-Coerenza-e-ragionevolezza-ispirazione-confessionale-ETS.pdf](http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2023/Nota-n-4581-del-06042023-Artt-21-26-35-CTS-Coerenza-e-ragionevolezza-ispirazione-confessionale-ETS.pdf)).

Relativamente alla necessità per le minoranze religiose di affidarsi alla normativa di Terzo Settore, nell'impossibilità di ottenere il riconoscimento ai sensi della legislazione sui culti ammessi, prima, e l'intesa, poi, sia consentito rinviare ad A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), luglio 2011, p. 9 ss.; A. ANGELUCCI, *L'Islam in Italia: dalla tutela costituzionale dell'associazionismo religioso alle recenti prospettive pattizie*, Giappichelli, Torino, 2018; R. BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 97 ss.; E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in C. CARDIA, G. DALLATORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 124 ss.

<sup>18</sup> OSCE, Decisione del Consiglio Ministeriale N.6/02, Tolleranza e non discriminazione, Porto, 6-7 dicembre 2002, [www.osce.org/files/f/documents/a/8/40524.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/a/8/40524.pdf)





di eliminare la discriminazione basata sulla religione o il credo delle persone e ha, invitato gli Stati partecipanti ad adottare politiche volte a proteggere i luoghi di culto, i siti religiosi, i monumenti, i cimiteri e i santuari<sup>19</sup>.

Più di recente l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) ha pubblicato una guida pensata per aiutare i Governi nella prevenzione e nel contrasto ai crimini d'odio, anche attraverso un'analisi dei rischi di sicurezza e delle azioni richieste, al fine di migliorare la capacità della polizia e delle altre istituzioni di soddisfare le esigenze di sicurezza degli individui e delle comunità musulmane<sup>20</sup>.

Nel loro complesso tali interventi ci paiono funzionali, da un lato, a monitorare anche statisticamente il fenomeno e le sue intersezionalità, soprattutto in direzione dell'esclusione sociale; dall'altro, a individuare strategie di contro-narrazione volte a contrastare un linguaggio di odio che favorisce pregiudizi e stereotipi nei confronti dei musulmani.

A fine di monitorare anche statisticamente il fenomeno e le sue intersezionalità l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODHIR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) redige con cadenza annuale un rapporto sui crimini d'odio negli Stati membri dell'OSCE<sup>21</sup> e ha predisposto un'*hate crime reporting* per la raccolta di dati su tali crimini grazie alle informazioni che vengono fornite dai singoli Stati, dai media e dalla società civile<sup>22</sup>. Tuttavia questo monitoraggio si rivela ancora inefficace a causa delle difficoltà che si incontrano nella raccolta e nell'analisi dei dati.

In Italia la questione è ben nota alla Commissione straordinaria presieduta da Liliana Segre per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza, che, con particolare riguardo ai crimini d'odio, ha di recente osservato come «l'assenza di dati disaggregati, originata dalla mancata registrazione della matrice discriminatoria dei reati

<sup>19</sup> OSCE Decisione del Consiglio Ministeriale N.3/13, Libertà di pensiero, coscienza, religione o credo, Kiev, 6 dicembre 2013, [www.osce.org/files/f/documents/3/f/109796.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/3/f/109796.pdf)

<sup>20</sup> ODHIR, Comprendere i crimini d'odio contro i musulmani Rispondere alle esigenze di sicurezza delle comunità musulmane. Guida pratica, Varsavia, 2021, p. 2, [www.osce.org/files/f/documents/b/9/495232.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/b/9/495232.pdf)

<sup>21</sup> Si veda <https://hatecrime.osce.org/anti-muslim-hate-crime>

<sup>22</sup> Per quanto riguarda l'Italia cfr. <https://hatecrime.osce.org/italy>



all'atto della denuncia, comport(i)» un *vulnus* nell'individuazione delle aggravanti, come quella della motivazione razziale<sup>23</sup>. Inoltre, «se un crimine d'odio di matrice antimusulmana o antisemita viene registrato come un crimine di violenza generica» non può nemmeno palesarsi – secondo la Commissione – la reale entità del fenomeno<sup>24</sup>.

Per superare le narrazioni e le immagini stereotipate dell'Islam occorrono però anche interventi di ordine più strutturale, che – come suggeriscono le Linee Guida FoRB – devono realizzarsi nel campo dell'istruzione, dell'educazione e della cultura, nonché grazie all'apertura di spazi di confronto e di collaborazione con le comunità religiose<sup>25</sup>.

L'opportunità di tali interventi è stata empiricamente testimoniata in Italia nell'ambito di un rapporto che è stato pubblicato da VOX – osservatorio italiano sui diritti, nel 2019. Il rapporto mostra come l'islamofobia sia stata aizzata da eventi internazionali, quali gli attentati, e istigata da una certa narrativa politica, ma rivela anche come l'intolleranza contro le persone di fede islamica tenda a scemare là dove la loro presenza si fa più integrata<sup>26</sup>.

#### 4. La sfuggente affidabilità degli indicatori

Identificare e misurare la pericolosità dei “discorsi estremisti” è forse, tra quelle qui analizzate, la sfida più ardua. Esige infatti di trovare criteri adeguati a diagnosticare prodromicamente la pericolosità delle condotte.

Nel caso specifico degli *hate speech* il *toolkit* di riferimento è rappresentato dal TEST, articolato in sei punti, del Piano d'azione di Rabat sul divieto dell'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza<sup>27</sup>. Questo piano sintetizza le conclusioni e le racco-

<sup>23</sup> Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Documento XVII, n. 6 approvato dalla Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza il 22 giugno 2022, p. 43, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1357156.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1357156.pdf)

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 26.

<sup>25</sup> Cfr. p. 253 ss. della traduzione italiana delle Linee Guida.

<sup>26</sup> S. BREA, *Hate speech. Come nasce, come combatterlo. Buone pratiche di contro-narrazione*, in S.V. Parini, *Parole pericolose*, cit., p. 125 ss.

<sup>27</sup> Il documento è consultabile all'indirizzo [www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_draft_outcome.pdf)



mandazioni di numerosi seminari di esperti dell'OHCHR che si sono svolti a Ginevra, Vienna, Nairobi, Bangkok e Santiago del Cile ed è stato adottato in occasione della riunione tenutasi a Rabat nell'ottobre del 2012. Il test mira a determinare se un discorso raggiunge o meno la soglia dell'istigazione all'odio analizzando il contesto, l'oratore, l'intento, il contenuto o la forma, la portata del discorso, nonché la probabilità del danno, inclusa l'imminenza<sup>28</sup>.

Si tratta, con tutta evidenza, di una serie di indicatori che, come quelli chiamati a operare negli istituti di pena con il fine di intercettare i processi di radicalizzazione in corso sollevano, come si è già avuto modo di osservare in altri contesti, alcune riserve<sup>29</sup>, non tanto sull'opportunità di darsi dei criteri, quanto sull'impiego e l'efficacia degli stessi, per almeno due ragioni.

La prima di queste ragioni concerne la necessità di scongiurare eventuali interferenze con il legittimo esercizio di diritti e libertà garantiti a livello nazionale e sovranazionale. È superfluo ricordare quanto l'impiego inappropriato di questi criteri possa condurre, anche involontariamente, a comprimere, se non ledere, libertà fondamentali come quella di opinione, espressione, religione e coscienza. Libertà di religione e sicurezza che – come già detto – le Linee Guida Forb non considerano confliggenti, ma complementari e interdipendenti muovendo dal presupposto che, in una società democratica, la sicurezza è sostenibile solo se assicurata nel rispetto dei diritti umani.

La seconda ragione attiene invece al livello di competenza e capacità che debbono possedere le autorità e i funzionari chiamati ad applicare gli indicatori per poter valutare adeguatamente le condotte e i contesti; qualità che, come rilevano le Linee Guida Forb, esigono la predisposizione da parte degli Stati membri di percorsi formativi adeguati<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Il Toolkit for analysing a case of hate speech è consultabile all'indirizzo <https://rm.coe.int/beginners-guide-toolkit-how-to-analyse-hate-speech/1680a217ce>.

<sup>29</sup> Relativamente ai dubbi di opportunità e di legittimità sollevati da tale strategia si rinvia a D. MILANI, A. NEGRI, *Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 23, 2018, p. 1 ss.; D. MILANI, *Liberi di credere (?) tra proselitismo e fondamentalismo negli istituti di pena*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2019, p. 251 ss.; A. NEGRI, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica*, cit., p. 71 ss.

<sup>30</sup> Con specifico riferimento al caso di studio in esame si rinvia alla traduzione italiana delle Linee Guida, p. 254, n. 6.



Ed è quanto nitidamente emerge dalle esperienze concrete che sono maturate nel corso di questi anni nell'ambito di diversi percorsi di formazione rivolti al personale della Pubblica Amministrazione<sup>31</sup>. Dapprima con il progetto Simurgh - Conoscere e gestire il pluralismo religioso negli istituti di pena lombardi, condotto dall'Università degli studi di Milano con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia; la Biblioteca e Pinacoteca Ambrosiana; la Diocesi di Milano e la Caritas Ambrosiana; la Comunità Ebraica di Milano; la Comunità Religiosa Islamica Italiana; l'Istituto Studi di Buddismo Tibetano di Milano Ghe Pel Ling<sup>32</sup>. Poi, con i corsi di alta formazione destinati al personale della Prefettura, della Questura e del Comune di Milano, nonché del Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia all'interno del progetto Pri-MED - Prevenzione e Interazione nello Spazio Trans-Mediterraneo<sup>33</sup>. Infine, con il progetto Uni\_Ca\_Re - Università\_Carcere\_Religione, attualmente in corso di realizzazione con il personale dell'Amministrazione Penitenziaria, nell'ambito dell'accordo quadro di collaborazione che è stato siglato tra il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, da un lato, l'Università degli Studi di Milano e di Milano Bicocca, dall'altro<sup>34</sup>.

## **5. Il nodo della collaborazione/dialogo tra gli Stati e le comunità di religione o di convinzione, con specifico riferimento alla letteratura religiosa**

Sulla circostanza che l'accesso ai libri sacri e alle pubblicazioni religiose, così come l'interpretazione della "letteratura religiosa" debba essere un diritto

<sup>31</sup> Informazioni al riguardo dei progetti qui citati si possono reperire sul sito <https://future.unimi.it/>

<sup>32</sup> Più diffusamente sul progetto Simurgh cfr. D. MILANI, *Il progetto Simurgh e il modulo Jean Monnet Future dell'Università statale di Milano*, in G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., p. 189 ss.; nonché AA.VV., *Vivere le religioni in carcere. Il progetto Simurgh. Conoscere e gestire il pluralismo religioso negli istituti di pena lombardi (2017-2019)*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2021. Questo volume può essere gratuitamente scaricato all'indirizzo <https://future.unimi.it/wp-content/uploads/sites/9/2021/10/Guida-Simurgh-Epub.pdf>

<sup>33</sup> Relativamente al progetto PriMed si veda F. ALICINO, *Il terrorismo di ispirazione religiosa. La prevenzione e la deradicalizzazione nelle esperienze del progetto PriMed e del tribunale di Bari*, in G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., p. 179 ss.

<sup>34</sup> Cfr. [https://future.unimi.it/progetti/uni\\_ca\\_re-universita\\_carcere\\_religione/](https://future.unimi.it/progetti/uni_ca_re-universita_carcere_religione/)



dei credenti e delle comunità religiose, credo che non vi siano dubbi.

Le Linee Guida FoRB ci ricordano che «la letteratura religiosa è un aspetto dell'espressione religiosa» e che, in quanto tale, è protetta sia dalla libertà di opinione e di espressione sia dalla libertà di religione o di convinzione<sup>35</sup>. Inoltre, che «qualsiasi interferenza con la produzione, l'importazione o la diffusione di questo genere di letteratura può costituire una violazione dei predetti diritti umani», dovendo per questo «essere adeguatamente motivata alla luce dei criteri di cui all'articolo 18 (3), e all'articolo 19 (3) dell'ICCPR»<sup>36</sup>.

Ciò nondimeno le stesse Linee Guida esprimono anche la preoccupazione che un certo tipo di interpretazione possa strumentalizzare le narrazioni e le immagini violente contenute nei libri sacri e nelle pubblicazioni religiose al fine di «rivendicare l'assolutismo e la superiorità di una religione».

Qualsiasi iniziativa diretta a vietare, censurare o limitare la circolazione di testi religiosi ritenuti pericolosi sarebbe tuttavia chiaramente lesiva delle libertà appena menzionate. Come pure sarebbe lesiva delle prerogative e dei diritti delle comunità di religione o di convinzione la scelta di affidare ad “esperti” la valutazione della pericolosità dei testi in questione.

Il punto è che in nome della sicurezza – e tanto più di una sicurezza sostenibile – gli Stati non possono bypassare le comunità di religione o di convinzione per imporre un'interpretazione “professionale”, per così dire laica, dei testi religiosi.

Al contrario, suggeriscono le Linee Guida FoRB, si devono promuovere programmi utili a incoraggiare lo sviluppo di un pensiero critico volto a garantire la dignità e i diritti di ogni essere umano. Il perseguimento di tale obiettivo può sicuramente trarre vantaggio dalla promozione di forme di collaborazione e dialogo tra gli Stati e le comunità religiose.

Un disegno di questo genere è peraltro assolutamente coerente con l'assetto costituzionale dell'ordinamento giuridico italiano e con le più recenti evoluzioni interpretative che hanno interessato il principio di reciproca collaborazione tra gli ordinamenti civile e religioso; principio «diretto a favorire un più completo sviluppo della persona umana, conformemente al comune

<sup>35</sup> Cfr. la traduzione italiana delle Linee Guida, p. 246.

<sup>36</sup> *Ibidem*.



interesse delle Parti, nel rispetto [...] della loro “reciproca indipendenza” sulla sfera temporale e su quella spirituale»<sup>37</sup>.

In tale prospettiva costituisce un esempio di collaborazione volto a garantire più sicurezza, promuovendo l'esercizio dei diritti, il protocollo di intesa che è stato siglato nel novembre del 2015 tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e l'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia (UCOII) per far fronte, ancora una volta, alla minaccia della radicalizzazione violenta di matrice religiosa negli istituti di pena<sup>38</sup>.

Tale protocollo è stato sottoscritto nel dichiarato intento di «migliorare il modo di interpretare la fede islamica in carcere [...] attraverso l'accesso negli Istituti di Pena di persone adeguatamente preparate»<sup>39</sup>. Ha così derogato alla normativa vigente sull'accesso negli istituti di pena dei ministri di culto delle confessioni senza intesa agevolando l'ingresso di guide spirituali qualificate e di mediatori culturali allo scopo di fornire un valido sostegno morale e religioso ai detenuti. Tuttavia, sia il tipo di procedura prevista per la selezione delle guide legittimate a fare il loro ingresso in carcere in attuazione del protocollo, sia la previsione dell'onere a carico dei nove istituti penitenziari, che sono stati coinvolti nella primissima fase della sperimentazione, di inviare mensilmente una relazione sull'andamento del progetto alla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, nonché (per conoscenza) all'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo, ha riproposto ancora una volta, insieme alle difficoltà di ordine

<sup>37</sup> A. CESARINI, *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 18, 2000, p. 15 e la bibliografia ivi indicata. Cfr. inoltre A. NEGRI, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica*, cit., p. 116 ss.

<sup>38</sup> Tra i primi a commentare il protocollo in esame A. FABBRI, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello del protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3, 2015, p. 71 ss.

<sup>39</sup> In tal senso la Circolare 3666/6116 pu - 0406462 del 2 dicembre 2015 (sul sito del Ministero della Giustizia all'indirizzo [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_8\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_5&facetNode\\_2=1\\_1\(2015\)&facetNode\\_3=4\\_10&contentId=SDC1252173&previousPage=mg\\_1\\_8](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=0_5&facetNode_2=1_1(2015)&facetNode_3=4_10&contentId=SDC1252173&previousPage=mg_1_8)). Di durata biennale, la sperimentazione, si legge sempre nella circolare 3666/6116 pu - 0406462- del 2 dicembre 2015, è stata avviata sulla base del numero di detenuti musulmani e della presenza di una sala adibita a preghiera in otto case circondariali: C.C. Verona; C.C. Modena; C.C. Torino; C.C. Cremona; C.C. Milano “Opera”; C.C. Milano “Bollate”; C.C. Brescia “Canton Mombello”; C.C. Firenze “Sollicciano”.



pratico, il tema della difficile convivenza tra l'esercizio di una libertà, quella di religione, costituzionalmente garantita e le istanze di sicurezza ampiamente governate da una logica emergenziale.

Non solo. La vicenda appena ricordata ha messo in luce anche un altro aspetto: non deve essere la sicurezza a dettare l'agenda della collaborazione, ma dovrebbe essere il corretto esercizio del principio di leale collaborazione ad assicurare una sicurezza sostenibile. Anzi auspicabilmente, il pieno esercizio dei diritti, indipendentemente dalla questione securitaria. I protocolli di intesa appena ricordati, seppure guardati con favore dalla dottrina e dall'amministrazione penitenziaria, non necessariamente per le stesse ragioni, mirano in altre parole ad assicurare un diritto, quello all'ingresso di guide spirituali qualificate, il cui pieno esercizio non dovrebbe dipendere da esigenze di sicurezza o di contrasto a processi di radicalizzazione. La sperimentazione del 2015 è stata poi di fatto riproposta, con alcuni correttivi, nel protocollo di intesa che è stato siglato il 4 giugno 2020 con l'UCOII con efficacia, questa volta, sull'intero territorio nazionale e durata biennale. L'8 ottobre 2020 sono stati inoltre siglati analoghi protocolli con la Confederazione Islamica Italiana (CII) e il Centro islamico culturale d'Italia - Grande Moschea di Roma<sup>40</sup>.

Nel loro insieme i protocolli di intesa appena ricordati, così come le misure prese in esame nei paragrafi precedenti, offrono l'immagine di un ordinamento che, pur accogliendo i principi su cui si fondano le linee guida FoRB, fatica a darvi piena attuazione per ragioni, peraltro, solo in parte dipendenti dalle questioni connesse alla pubblica sicurezza. Tale tema si intreccia infatti con quello più generale dell'esercizio della libertà di coscienza e religione in un ordinamento che fatica a tenere il passo con la trasformazione culturale e religiosa del tessuto sociale di riferimento. L'effetto è un inevitabile disallineamento tra la titolarità formale dei diritti e il loro pratico esercizio. Questo disallineamento diventa ancor più evidente per i fedeli delle comunità religiose che, per vari motivi, non si sono ancora affrancate dal regime dei culti ammessi accedendo all'intese, con tutti i vantaggi del caso.

<sup>40</sup> Cfr. Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2022, p. 752, [www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno\\_giudiziario2023\\_relazione\\_amministrazione2022.pdf](http://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario2023_relazione_amministrazione2022.pdf)